

30060781
EJR



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U. N. A. M.

**"LA FACULTAD DISCRECIONAL DEL JUEZ DE DISTRITO
EN EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSION"**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALAN GERARDO DE LA TORRE LOBERA

Director de Tesis: Lic. Ignacio Mejía Guizar

MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

I N T R O D U C C I O N

En este mundo, en el que la naturaleza se rige por su propio orden, el hombre, como ente social, se organiza en comunidades y ante las debilidades y diferencias que surgen entre sus integrantes, encuentra que requiere de la creación de su propio orden, un orden jurídico que hace a la comunidad constituirse en lo que se llama un estado de Derecho.

Para la creación, aplicación y preservación del orden jurídico, surge la necesidad de que existan los gobernantes que, por imposición o por elección popular, se encargan de ello. En los estados democráticos como el nuestro, surge la relación mandante-mandatario (gobernado-gobernante).

Sin embargo, en la realidad sucede que, por aplicación o interpretación incorrecta de la ley o incluso por arbitrariedad, el mandatario, en ejercicio de la autoridad de que está investido, se vuelve en contra de su propio mandante y acaba por afectarlo en su esfera jurídica.

Por ello, los derechos consubstanciales del hombre se encuentran reconocidos en nuestra Constitución Política, en

la que se les denomina garantías individuales. Para su preservación, nuestra Carta Magna también establece el medio de control de los actos de autoridad a través de la excelsa institución jurídica conocida como el juicio de amparo.

Dentro del procedimiento que se sigue en la tramitación del juicio de amparo se encuentra regulada la figura jurídica de la suspensión del acto reclamado, como una medida cautelar que tiene como objeto evitar que el acto de autoridad se ejecute para así conservar viva la materia del amparo mientras se resuelve éste en lo principal.

Pero a pesar de la existencia del juicio de amparo y de la figura de la suspensión, los derechos fundamentales del hombre no están exentos de ser agraviados por las autoridades. Incluso, los particulares no tienen ninguna garantía de que los órganos jurisdiccionales competentes para conocer del amparo les repararán el agravio causado.

El Constituyente de Querétaro sólo se limitó a crear la institución del juicio de amparo y la figura de la suspensión y dejó al legislador secundario la tarea de dictar las normas precisas que regularan su aplicación. El legislador secundario, por su parte, no definió con precisión los conceptos necesarios para la correcta interpretación y aplicación de la figura de la suspensión y dejó al órgano

jurisdiccional la difícil atribución de interpretar con amplitud, con discrecionalidad, las normas jurídicas para resolver cada caso concreto.

Precisamente es aquí donde ubicamos el problema que inspira nuestra tesis. Nuestra experiencia nos ha permitido observar que el ejercicio de la facultad discrecional por parte del órgano jurisdiccional en materia de suspensión ha presentado diversos inconvenientes que se traducen en la negación de la justicia del amparo a los particulares. Ante ello, creemos que es necesario reformar la Constitución y la Ley de Amparo para restringir esa facultad discrecional y, en alguna medida, convertirla en una facultad eminentemente reglada. Consideramos que esto podemos lograrlo mediante la definición más precisa de los requisitos que la ley señala para la procedencia de la suspensión y para que surta sus efectos. De esa forma, se facilitaría la función del órgano jurisdiccional para interpretar la ley y aplicarla en consecuencia. El juez sólo tendría que aplicar el texto legal al caso concreto sin que la discrecionalidad de que ahora está investido le permita incurrir en equivocadas interpretaciones que acaban en resoluciones injustas basadas en la incorrección o peor aún, en la arbitrariedad.

Es importante aclarar que nuestro trabajo se limita al estudio de la figura de la suspensión en el juicio de amparo

indirecto, pues hemos excluido su regulación en el amparo directo. Esto se debe a que ha sido en la tramitación de la suspensión en el amparo indirecto donde hemos encontrado los principales inconvenientes por el ejercicio de la facultad discrecional que la ley otorga al juez de Distrito.

Pensamos que para abordar cualquier tema es conveniente que en primer término se haga un repaso sobre los aspectos históricos de la institución jurídica en análisis y a ello está dedicado el capítulo primero de este trabajo. Hemos querido incluir una exposición de la historia mundial de la figura de la suspensión, además de su desarrollo histórico en nuestro país y, desde luego, también hemos de abordar un análisis de las diversas leyes de amparo que surgieron a raíz de la promulgación de la Constitución Política vigente.

Los capítulos segundo y tercero están dedicados al estudio de los conceptos doctrinales y legales sobre la figura de la suspensión. En el segundo expondremos el concepto, objeto y los efectos de la suspensión, la relación de ésta con la naturaleza del acto reclamado y las bases constitucionales de esta figura jurídica. En el tercero nos avocaremos al estudio exhaustivo de la suspensión en el juicio de amparo indirecto; veremos su clasificación, los requisitos para su procedencia, los requisitos para su efectividad y el procedimiento que la ley establece para tramitar el incidente de suspensión,

incluyendo los recursos.

Finalmente, en el capítulo cuarto haremos el planteamiento del problema que tratamos, expondremos en que consiste este último y propondremos las soluciones que en nuestro concepto son viables y convenientes.

La tesis a sostener es pues destacar los inconvenientes que se presentan en el ejercicio de la facultad discrecional por parte de los jueces de Distrito para el otorgamiento de la suspensión y para la fijación de las condiciones para que surta sus efectos y, en consecuencia, comprobar la necesidad de restringir esa facultad discrecional y, en lo posible, convertirla en una facultad reglada mediante las reformas constitucionales y legales que sean necesarias.

Esta tesis no responde a una mera especulación jurídica sino que atiende a una necesidad real que hemos podido percibir en la práctica y cuya solución es exigida por la sociedad.

No debemos olvidar que el derecho debe ser dinámico, que debe cambiar según lo requieran las necesidades sociales. Todo jurista debe tener siempre presente que el derecho es por y para la sociedad.

Alan G. de la Torre

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS

Conocer y analizar el saber histórico nunca ha sido, ni será, un tiempo perdido, sino que por el contrario, constituye para cualquier persona -sea o no profesionalista-, no sólo una oportunidad más de acrecentar su cultura general, sino también, un invaluable apoyo como instrumento de comprensión de los fenómenos políticos, económicos y sociales que se suscitan a su alrededor.

Es por ello que, indiscutiblemente, el estudiante y el estudioso del Derecho deberán siempre realizar un recuento histórico previo, para luego profundizar con sólidas bases en la esencia misma de la disciplina jurídica cuyo estudio deciden emprender. Tal análisis histórico se hace más necesario en las disciplinas jurídico-políticas, como lo es el Derecho Constitucional, que prevé la institución que se denomina juicio de amparo.

Justificado en esa forma, comenzamos el presente trabajo con un estudio histórico narrativo y analítico de los sucesos,

instituciones o figuras jurídicas y disposiciones legales que caracterizaron la evolución de la actual figura jurídica denominada la "suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo."

Cabe aclarar, que trataremos de remitirnos a los antecedentes históricos específicos de la figura de la suspensión, pues sería extenuante analizar todos los antecedentes de la institución del juicio de amparo, aunque tendremos que referirnos a ellos.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES.

A. Antecedentes externos.

Considerando el hecho, de todos conocido de que la institución del juicio de amparo alcanzó su completa y abierta regulación jurídica en México, en su etapa independiente, los autores contemporáneos que han escrito sobre su historia, sólo han tratado de encontrar en las diferentes etapas de la humanidad, aquellos conceptos, instituciones o figuras que se le asemejen y que, de alguna forma, han podido considerarse como los antecedentes de su final definición.

De esta forma, haremos breves referencias a esas diferentes etapas, y especialmente a aquellos hechos históricos concretos

que nos sirvan de base a nuestro estudio. En realidad, veremos que en los diferentes países que comenzaron a regirse por Constituciones, la proclamación de los derechos del hombre se fue presentando de manera natural, más el medio de control y de defensa de esos derechos -lo que actualmente constituye el juicio de amparo- no siempre fue incluido, por lo que en la mayoría de esos países, las repetidas violaciones a los derechos o garantías de los gobernados tuvieron lugar, sin que estos últimos tuvieran un medio de defensa para la restitución de la violación a esos derechos y, mucho menos, la oportunidad de que se les otorgara la suspensión del acto de afectación de sus derechos para evitar la ejecución del acto mientras se resolviera sobre su constitucionalidad.

1. Epoca primitiva.

En los tiempos primitivos, las sociedades eran regidas por quienes poseían mayor fuerza, ya sea física o moral. La autoridad era ligada con frecuencia a la divinidad, por lo que sus mandatos eran obedecidos sin objeción de los gobernados.

La negación de los derechos humanos fue producto del poder absoluto de los gobernantes, que incluso llegaron a tener derecho de vida o muerte sobre sus súbditos. La esclavitud, preponderante en la mayoría de las sociedades, fue el ejemplo más claro y reiterativo de la negación de la libertad humana.

Pero a pesar de lo anterior, siempre que el poder fue ejercido con mesura y atingencia, redundó en beneficio del núcleo social; cuando existió abuso del poder, las sociedades soportaron hasta ciertos límites, explotando muchas veces en rebeliones que llevaron al decaimiento de grandes imperios.

Así pues, podemos concluir que en la época primitiva, el principal límite al ejercicio del poder, fue la intolerancia y rebelión de los gobernados ante el abuso de las autoridades, pero lamentablemente, los gobernados sólo contaban con su propia fuerza física o moral, que tenía que ser mayor que la de los gobernantes para lograr su derrocamiento, pues de otra manera, las sanciones los colocaban en peores condiciones de vida. La reacción tenía que ser efectiva para privar al gobernante injusto de su potestad y lograr un cambio en la titularidad del poder, pues no existía otro medio de defensa que les permitiese lograr el respeto a sus derechos humanos mínimos.

2. Estados orientales.

En los Estados Orientales perduró la negación a los derechos humanos, ya que la autoridad continuaba ligada al concepto de divinidad.

En Egipto, el faraón, como gobernante de origen divino, imponía su voluntad y hacía predominar la esclavitud, hasta que la sublevación de los gobernados acabó con su poderoso reinado.

En el pueblo hebreo, donde a pesar de que la actividad del gobernante se encontraba limitada por las normas religiosas que se consideraban producto de un pacto entre Dios y el pueblo, los derechos del hombre y un medio de protección tampoco existieron, pues aquellas normas eran interpretadas y aplicadas arbitrariamente por los gobernantes, quienes se consideraban representantes de Dios en la tierra, pugnando así con el reconocimiento y respeto a la libertad humana.

Un caso valioso de destacar, como forma importante de limitación a los actos de autoridad, lo fue el Código de Hammurabi en Babilonia. Con este Código, el gobernante tuvo que ceñir sus actos a determinadas reglas de conducta, sin embargo, muchas de las reglas del Código, por sí mismas, ya constituían una negación a los derechos humanos.

Las Leyes de Manú en la India, constituyeron una diferencia notable con los sistemas políticos de los demás Estados Orientales, pues además de establecer una separación de la religión y del gobierno, fijaron reglas más precisas a las que debían someterse los gobernantes respetando la personalidad

humana.

En China, destacados filósofos como Confucio y Lao-Tsé predicaron la igualdad entre los hombres, proponían la democracia y legitimaban el derecho del gobernado para rebelarse contra los abusos del poder.

3. Grecia.

"En Grecia, el individuo tampoco gozaba de sus derechos fundamentales como persona reconocida por la polis y oponibles a las autoridades, es decir, no tenía derechos públicos individuales. Su esfera jurídica estaba integrada casi exclusivamente por derechos políticos y civiles, en cuanto que intervenía directamente en la constitución y funcionamiento de los órganos del Estado y en cuanto que tenía una situación protegida por el derecho en las relaciones con sus semejantes, mas no gozaba de ninguna prerrogativa frente al poder público."¹

En Esparta, la división de clases y la consecuente desigualdad social hacía nugatorio cualquier respeto a los derechos del hombre, ya que predominaba la esclavitud.

¹ BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo, p. 40

En Atenas, aunque el individuo gozaba de libertad fáctica y podía participar en mayor medida en la vida política, e incluso, criticar los actos de las autoridades, estas últimas no estaban obligadas a considerar esas críticas, no existía pues, la obligatoriedad para las autoridades de respetar el derecho subjetivo público de sus gobernados. Las diferentes formas de autoridad como fueron la Asamblea, el Senado, los heliastas, los "nomotetes" o "guardianes de las leyes" y otros, constituyeron cierto límite a los abusos del poder y lograron que los actos de autoridad fueran más justos, basados en la costumbre jurídica que se iba estableciendo, pero nunca llegaron a forjar una completa regulación que obligara a los gobernantes a un permanente respeto de los derechos del gobernado.

Las corrientes filosóficas griegas, como la de los sofistas, Sócrates, Platón y Aristóteles --con sus conocidas diferencias--, resultaron tímidas para formar un auténtico antecedente del juicio de amparo, pues sólo se orientaron a la exaltación de los derechos humanos como parte del Derecho Natural, consubstanciales al ser humano, sin proponer concretamente que aquéllos fueran expresamente reconocidos en el Derecho Positivo, de tal manera que los gobernados pudieran oponerlos como derechos subjetivos públicos frente al Gobierno, y mucho menos, pensaron en la creación de un medio de control, que sirviera a los súbditos para obligar a los

gobernantes a respetar aquellos derechos.

4. Roma.

Aunque en Roma -al igual que en Grecia- era reconocido el ciudadano romano con su *status libertatis*, la libertad humana como derecho público oponible al poder público era desconocida. "Bien es verdad que el *cives romanus* tenía como elemento de su personalidad jurídica el *status libertatis*, pero esta libertad se refería a sus relaciones civiles y políticas, ya que, repetimos, no se concebía como un derecho intocable y reconocible por el orden jurídico. El *status libertatis* más bien se reputaba como una cualidad en oposición a la condición del *servus*, o sea, como una facultad de actuar y comportarse por propia voluntad y determinación... En síntesis, la libertad del hombre como tal, conceptuada como un derecho público individual inherente a la personalidad humana, oponible al Estado en sus diversas manifestaciones y derivaciones no existía en Roma, pues se disfrutaba como un hecho, sin consagración jurídica alguna, respetable y respetada sólo en las relaciones de derecho privado y como facultad de índole política."²

El único medio de control que existió en contra de los actos

² BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 44

arbitrarios de las autoridades, lo fue el juicio de responsabilidad, pero además de que éste sólo se podía ejercer hasta la expiración del cargo y en contra de la persona física que lo había detentado, no tenía por efecto la reparación del agravio causado al gobernado.

En la época monárquica de Roma, existió un auténtico equilibrio de los poderes. La función legislativa era ejercida por el rey, el senado y el pueblo; las funciones ejecutiva y judicial correspondían al rey, estando la primera controlada por el senado y en la segunda podía intervenir el pueblo en casos penales.

No obstante lo anterior, la división de clases entre patricios y plebeyos, la preponderancia de la esclavitud y la consideración de que los cargos públicos sólo podían ser ocupados por patricios, hizo nugatorio el reconocimiento de un verdadero y generalizado respeto por los derechos del hombre y un medio protector de los mismos.

En la República de Roma, la creación de los tribunales de la plebe y el ejercicio de su veto a los actos de los cónsules, magistrados y senado, constituyó la figura más significativa como medio de control a los abusos de poder, sin embargo, ese derecho de veto, conocido como la *intercessio*, no tenía el efecto de anular el acto de autoridad atacado, sino

simplemente paralizar o impedir su ejecución, mientras que por medio de plebiscitos, los tribunos de la plebe presionaban a las autoridades para tratar de obtener la revocación de sus actos, no consiguiéndolo en todos los casos.

Tomando en cuenta que la institución del juicio de amparo tiene como finalidad la invalidación del acto de autoridad violatorio de garantías, la *intercessio* no constituye un antecedente de la misma, sino que sólo fue un medio para tutelar los derechos de la clase plebeya contra la actuación de las autoridades romanas pertenecientes a los patricios.

En el Imperio Romano se dio marcha atrás a los avances logrados en la forma de gobierno, haciéndose plenamente nugatoria la posibilidad de ejercer derechos subjetivos públicos frente a los actos de autoridad.

Por lo que se refiere al interdicto pretoriano de *homo libero exhibendo*, aunque en principio se asemeja al actual juicio de amparo, en el fondo es diferente, pues dicho interdicto fue sólo una acción civil que se intentaba contra actos de un particular que afectaban la esfera jurídica del promovente de esta acción, y el juicio de amparo por su parte, se interpone como medio de protección contra los actos de las autoridades que afectan los derechos del gobernado.

En este apartado, nos parece interesante incluir un relato citado por Carlos Arellano García en su obra de la materia, que constituye un antecedente claro de la suspensión del acto de autoridad. Dicho relato dice así:

"En cuanto a la formulación de las Doce Tablas, a mediados del siglo V, se hizo imperiosa la necesidad de una legislación escrita, por presión de los deseos de la plebe. Se envió una comisión a Grecia para estudiar las leyes de Atenas. Los comisionados regresaron en el otoño de 452 A. de C., pero hicieron uso abusivo de su poder dictatorial. Siendo ellos diez, se les llamó decenviros. En esa época del poder dictatorial ejercido por los decenviros, Tito Livio nos relata el caso de la muerte de Lucrecia a manos de su padre Virginio, en donde encontramos la institución de la suspensión para conservar la materia de la reclamación. Appio Claudio pretendía se le entregase una joven plebeya, hija de Virginio, uno de los centuriones más distinguidos del Alcido, modelo de ciudadano y ejemplo de soldado. La joven estaba prometida a Icilio, antiguo tribuno. M. Claudio recibió el encargo de reclamar a la joven como esclava de Appio Claudio, sin atender a las peticiones de libertad provisional. Claudio sostuvo que la joven, hija de esclava y esclava también ella debe seguirle sin oponerse, pues de no hacerlo se la llevaría por la fuerza. La joven estaba estupefacta y a los gritos de su nodriza que invoca el socorro de los romanos acude una multitud que se une a ella. Claudio grita que va a recurrir a la justicia y no a la fuerza. Llega delante del tribunal de Appio y ante él los defensores arguyen que Virginio, ausente, llegará en dos días y que es injusto decidir en su ausencia la suerte de su hija. Piden que se suspenda el juicio hasta la llegada del padre: que en nombre de la ley, que él mismo propuso, conceda la libertad provisional y no consienta que la joven quede expuesta a perder la honra con la libertad. Appio resuelve sobre la petición de libertad provisional en el sentido de que se llame al padre pero que, como el demandante no puede hacer sacrificio de sus derechos le es permitido llevarse a la joven; basta que prometa presentarla a la llegada del que dicen ser su padre. Se opuso a ello Icilio y lo apoya la multitud. El juez reconsidera y determina que por

la ausencia de Virginio, a título de padre, y por respeto a la libertad, consiente en suspender sus funciones de juez y la ejecución de sentencia. Pedirá a Claudio que ceda algo de sus derechos y que permita que la joven quede en libertad hasta el día siguiente. En el Foro romano estaba toda la población en expectativa, llegó Virginio en traje de duelo y su hija con la ropa en jirones y acompañado de algunos ancianos y de multitud de defensores se presenta en la plaza pública y pide el apoyo de sus conciudadanos. Appio dicta sentencia y adjudica a la joven como esclava. Estupor y silencio. Appio (SIC -debiera decir Virginio-) lleva aparte a su hija y cogiendo un cuchillo de carnicero y dice: "Hija mía, te conservo libre de la única manera que puedo" y le atraviesa el pecho, volviendo enseguida hacia el tribunal dice: "Appio, por esta sangre voto tu cabeza a los dioses infernales." El decenviro Appio ordena que se apoderen de él pero, protegido por la multitud llega a la puerta de la Ciudad y se refugia en el campamento de los sublevados. El anterior relato de Tito Livio constituye un antecedente que nos muestra la institución de la libertad provisional, así como la costumbre de resolver jurisdiccionalmente los problemas."³

5. Edad Media.

En la época de invasiones -con la existencia de los pueblos bárbaros- y en la época feudal, ambas de la Edad Media, al no existir un sistema político y jurídico que regulara las conductas, no se reconoció un marco de legalidad de los derechos del hombre y mucho menos se estableció su medio de control.

En el período municipal de la Edad Media, aunque ya existió

³ El Juicio de Amparo, pp. 22-23

una forma de organización y de gobierno de los pueblos, dando origen al llamado **derecho cartulario** -que limitaba la actuación de las autoridades-, no se creó ninguna sanción a los abusos del poder, por lo que sólo las corrientes morales y religiosas (el Cristianismo, San Agustín y Santo Tomás de Aquino) cristalizaron algunas ideas en defensa de los derechos humanos, que nunca se concretizaron en instituciones jurídicas.

6. España.

En aras de brevedad, mencionaremos aquí sólo las instituciones jurídicas más importantes, que guardan mayor relación con el juicio de amparo.

La mayoría de los ordenamientos del derecho español, anteriores a la Constitución de Cadiz de 1812, no tutelaron los derechos subjetivos públicos como oponibles al poder público.

Una excepción lo fue el fuero denominado **Privilegio General** expedido en el reino de Aragón por don Pedro III en 1348, que "ya consagraba los derechos fundamentales en favor del gobernado oponibles a las arbitrariedades del poder público en lo que concierne a la libertad personal. Las garantías de seguridad jurídica que dicho fuero general contenía en

beneficio de dicha libertad, se hacían respetar a través de distintos medios procesales que él mismo instituyó y los cuales se conocen con el nombre de **procesos forales**, constituyendo algunos de ellos verdaderos antecedentes o precedentes hispánicos de nuestro juicio de amparo".⁴

Dentro de esos **procesos forales**, el llamado de la "manifestación de las personas" y el conocido como el de "jurisfirma", no sólo constituyen auténticos antecedentes del juicio de amparo, sino también de la figura de la suspensión del acto reclamado, pues en el primero se establecía que "si alguno había sido preso sin hallarse en flagrante delito, o sin instancia de parte legítima, o contra ley o fuero, o si a los tres días de la prisión no se le comunicaba la demanda, por más que pesare sobre él acusación o sentencia capital, debía ser puesto en libertad por espacio de veinticuatro horas, en virtud de lo que se llamaba la vía privilegiada"⁵; y en el segundo se señalaba que "podía el Justicia (alto funcionario judicial) avocarse el conocimiento de cualquier causa incoada ante otro tribunal, garantizando de los efectos de la condena impuesta por éste, los bienes de los que recurrían a asistencia."⁶ Esto es, en el primero se tutela la

⁴ BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 58

⁵ Diccionario de Legislación y Jurisprudencia, p. 714, citado por BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 58

⁶ Idem, p. 58

libertad personal contra actos de autoridades y, en el segundo se establece un control a los actos de tribunales inferiores, con efectos cautelares -suspensión- y en su caso, con efectos definitivos -amparo y protección- en caso de que el proceso se resolviera en favor del gobernado.

"La limitación de las funciones reales encontró en España su consagración definitiva en la Constitución de 1812, que contiene ya declaraciones terminantes que involucran sendas garantías individuales tales como las relativas a la de audiencia (art. 287), a la de inviolabilidad del domicilio (art. 306), a la de protección a la propiedad privada (art. 4), a la de libertad de emisión del pensamiento (art. 371), proscribiendo, en cambio, la religiosa, al disponerse en su artículo 12 que la religión oficial de España será la católica, apostólica y romana, y que el ejercicio de cualquier otra debería prohibirse por las leyes. Sin embargo, dicha Constitución omitió implantar un medio jurídico para preservar tales garantías frente a los actos de autoridad que las violasen."⁷

Los textos constitucionales españoles de 1837, 1845 y 1849 también consagraron las garantías individuales sin un medio de control.

⁷ BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 61

Fue hasta la Constitución de 1931 en la que, además de incluirse los derechos del hombre, se establecieron medios para su protección. Así, el artículo 121 disponía que: "Se establece con jurisdicción en todo el territorio de la República un Tribunal de Garantías Constitucionales, que tendrá competencia para conocer: a).- del recurso de inconstitucionalidad de las leyes; b).-del recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades".

Con el gobierno de Franco, en 1945 se emitió el Fuero de los Españoles, que en términos generales contenía los derechos de los gobernados, pero muy limitados en cuanto a su ejercicio, dejándose a las leyes ordinarias el establecimiento de los medios de defensa.

7. Inglaterra.

Aunque en sus más remotos orígenes, los habitantes de Inglaterra también se rigieron por la vindicta privada, y tampoco estuvieron exentos de injusticias y arbitrariedades de las autoridades, este país se ha distinguido, en su devenir histórico, por la proclamación y defensa de los derechos humanos.

El llamado **common law**, que fue un conjunto normativo consuetudinario, inspirado por las costumbres y complementado por las decisiones de los tribunales, fue constituyendo precedentes obligatorios no escritos para los casos posteriores. El **common law** protegió los derechos fundamentales de vida, libertad, propiedad y seguridad.

Algunos documentos escritos como la **Magna Charta** firmada por el rey Juan Sin Tierra y la **Petition of Rights**, expedida por Carlos I, aunque declararon los derechos del hombre, no incluyeron un medio de defensa para los mismos.

El **writ of habeas corpus**, que fue elevado a la categoría de ley en 1679, estableció ya un procedimiento para garantizar el respeto de los derechos fundamentales, puesto que "tenía como objeto proteger la libertad personal contra toda detención y prisión arbitrarias, independientemente de la categoría de la autoridad que las hubiera ordenado..."⁸

Consideramos que el **writ of habeas corpus** constituye también un antecedente de la figura de la suspensión del acto reclamado que hoy conocemos, en razón de que era un medio de protección de la libertad y seguridad del individuo, que obligaba a la autoridad que había efectuado la detención, a

⁸ BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 66

presentar al detenido ante el juez que conocía del recurso, en tanto se resolvía sobre la legalidad de la orden y acto de detención.

El estatuto *Bill of Rights* emitido por el parlamento el 13 de febrero de 1688, amplió el capítulo de garantías individuales, mas no incluyó un medio de control y defensa, por lo que es el *writ of habeas corpus* el único antecedente directo de Inglaterra de nuestro juicio de garantías.

8. Francia.

"Así como la voluntad particular obra sin cesar contra la general, así el gobierno ejerce un continuo esfuerzo contra la soberanía. A medida que este esfuerzo aumenta la constitución se altera, y como no existe otra voluntad de cuerpo que remitiendo a la del príncipe sostenga el equilibrio, resulta que tarde o temprano ésta oprime a aquella rompiendo el contrato social... cualquiera que rehúse obedecer a la voluntad general, será obligado a ello por todo el cuerpo..."⁹

El 4 de agosto de 1789, la Asamblea Nacional Constituyente votó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, suprimiendo los privilegios feudales y nacionalizando los bienes del clero.

La Constitución de 21 de junio de 1793 incorporó dicha

⁹ ROSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social, p. 46

Declaración, la cual no se limitó a enunciar los derechos del hombre, sino que, como medio de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad, justificó la insurrección de los gobernados ante la vulneración de sus garantías.

En complemento a la Declaración mencionada, por Decreto de 27 de noviembre - 10. de diciembre de 1790, se creó el Tribunal de Casación, como órgano de control constitucional, que como expresaba Piero Calamandrei: "era un organismo público de naturaleza constitucional, destinado a mantener en su integridad el canon de la separación de poderes".¹⁰

El revolucionario francés Emmanuel Joseph Sièyes concibió la creación de un organismo de control constitucional, denominado originalmente **Jurado Constitucional** y finalmente **Senado Conservador**, "cuya función principal consistiría en estudiar y decidir todos los asuntos que se le plantearan sobre inconstitucionalidad de las leyes y otros actos de autoridad que se sometieran a su conocimiento por vía de queja, al denunciar los actos contrarios a los derechos del hombre o a las disposiciones constitucionales."¹¹

¹⁰ Citado por Carlos Arellano García, op. cit., p. 70

¹¹ ARELLANO GARCIA, Carlos, op. cit., pp. 70 y 71

En 1802, se ampliaron las funciones de dicho Senado para conocer de los casos de privación de la libertad y anular las sentencias contrarias a la seguridad del Estado.

Es importante mencionar que el Senado Conservador francés sirvió de precedente al **Supremo Poder Conservador** instituido en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en México que, a su vez, fungió como órgano de control constitucional. Consideramos que con la experiencia de su funcionamiento en nuestro país, mejoró a la institución del juicio de amparo.

Posteriormente surgieron diversos documentos, tales como la carta de 1814, la Ley Constitucional de 1815, el Estatuto de 1830, la Constitución de 1848, la Constitución de 1852 y las Leyes Constitucionales de 1875, que enmarcaron el siglo XIX en Francia como un período de innumerables cambios de ideologías, en las que se dieron escasos intentos de instaurar auténticos medios de control constitucional y legal de los actos de autoridad, por lo que dichos documentos no pueden constituir antecedentes del juicio de amparo.

La **Constitución de la República Francesa de 1946** estableció un medio de control muy particular, si una ley secundaria se consideraba contraria al orden constitucional, aquella no entraba en vigor hasta que no se reformara la Constitución, si procedía.

La Constitución de la República de 1958 creó el organismo denominado Consejo Constitucional, que es el encargado de vigilar que las leyes secundarias y actos administrativos no sean contrarios a la Constitución.

9. Estados Unidos de América.

Durante la época de la denominación inglesa, las colonias americanas se regían por los ordenamientos de Inglaterra y por las llamadas cartas de establecimiento, que eran documentos que contenían las reglas de gobierno para el funcionamiento de las colonias que se formarían. Por ello, es obvio decir que el writ of habeas corpus se aplicó también en ese país.

Después de varias enmiendas, la Constitución Federal de los Estados Unidos de América consagró los derechos fundamentales y estableció como medios de control el habeas corpus y otros recursos que adelante se analizan.

"En síntesis, en Estados Unidos existe como procedimiento tutelador de la libertad humana el habeas corpus, cuyo conocimiento y tramitación son el resorte exclusivo de las autoridades judiciales de las distintas entidades federativas, habiéndolo heredado del sistema jurídico tradicional inglés. Solamente en los casos ya indicados con antelación (los

veremos más adelante), dicho recurso es de la competencia de los órganos jurisdiccionales federales, esto es, cuando la autoridad que ordena o ejecuta la prisión arbitraria tiene tal carácter. Además del habeas corpus, en el sistema jurídico norteamericano, funciona lo que Rabasa denomina "juicio constitucional", cuyo objetivo estriba en proteger la Constitución y demás cuerpos legislativos investidos de supremacía, como son las leyes federales y los tratados internacionales, juicio que, como ya advertimos, no es unitario como nuestra institución de amparo, sino que se fracciona o divide en los diversos recursos procesales ya apuntados, dentro de los que ocupa singular importancia el writ of certiorari, que es un medio de impugnar las resoluciones judiciales en que no se haya respetado la supremacía normativa."¹²

Los recursos que estableció la Constitución Federal, según palabras del maestro Ignacio Burgoa, se definen como sigue:

"El writ of error es una especie de apelación que se interpone contra la sentencia definitiva de un juez que no ha aplicado preferentemente las leyes supremas del país a una disposición legal que se les contraponga.

El writ of mandamus es una orden de la Suprema Corte a las autoridades para obligarlas a ejecutar sus decisiones.

¹² BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 86

El writ of certiorari es un recurso por el que se revisan los actos de un tribunal inferior, a fin de corregir las irregularidades y los errores que hubiere en el procedimiento.

El writ of injunction es el mandamiento que el actor solicita del juez a efecto de que éste impida y suspenda la ejecución de cualquier acto ilícito por un particular o una autoridad, indistintamente; y en los juicios que versan sobre la materia constitucional es el medio usual, por lo tanto, para que los tribunales, a instancia de parte agraviada, examinen la constitucionalidad de las leyes o actos de la autoridad y suspendan e impidan su ejecución.¹³

El writ of injunction reviste especial importancia para este trabajo de tesis, ya que de lo tratado hasta ahora hemos visto que pocos son los antecedentes concretos que se refieren a la suspensión del acto reclamado; aunque no por ello consideramos inútil e intrascendente el estudio que venimos haciendo para entender mejor la actual regulación jurídica de nuestro tema: la suspensión del acto reclamado.

B. Antecedentes internos.

1. Epoca pre-hispánica.

En la mayoría de los pueblos que habitaron nuestro país antes de la Conquista de España, el poder absoluto del gobernante y su relación con lo religioso, nos conduce a pensar que la

¹³ Idem, p. 85

declaración de los derechos del hombre y un medio de protección para los gobernados no pudo existir, tal y como se concibió en la época independiente.

Si bien es cierto que en algunos de esos grupos prehispánicos, el poder del emperador se encontraba limitado por los consejos de ancianos o sacerdotes, el absolutismo imperó.

A pesar de lo anterior, no podemos negar que en algunas culturas más civilizadas, como la de los aztecas, si existió en alguna medida, un reconocimiento a los derechos de libertad y propiedad.

Su forma de organización permitió asimismo, que existieran algunos grupos de poder que tutelaban los derechos de los miembros de la comunidad. Así, tenemos al **Chinacalli** que era un dignatario elegido en el calpulli (Tenochtitlán estaba dividida territorialmente en veinte zonas territoriales denominadas **calpulli**), con cargo vitalicio y hereditario, cuya función consistía en la supervisión y defensa de las tierras del calpulli; "amparaban a los habitantes del calpulli y hablaban por ellos ante los jueces y otras dignidades... sólo iban a hablar ante los jueces en defensa de los vecinos de su calpulli."¹⁴

¹⁴ CHAVERO, Alfredo. México a Través de los Siglos. T. I, p. 638

El Tlatocan, por su parte, que era el Consejo o Senado, limitaba el poder del emperador azteca en funciones administrativas y algunas de tipo judicial.

Uno más que limitaba el poder del monarca azteca era el Cihuacoatl que "tenía grandes atribuciones judiciales y bajo este aspecto lo designan los cronistas con el nombre de Justicia Mayor"¹⁵

2. Época colonial.

En una primera fase de esta época, obvio es decir que el derecho español se aplicó en la Nueva España, a través del virrey como representante del monarca español.

Según lo determinaba la **Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias**, las decisiones del virrey podían ser apeladas ante la **Audiencia de Indias**, la que tenía entre sus funciones la de procurar que se hiciera justicia a los habitantes de acuerdo con los lineamientos legales y reglamentarios, proteger los derechos de los indígenas, cuidar de la instrucción y buen tratamiento espiritual y corporal de los indígenas, y una muy importante que señala el historiador y

¹⁵ Idem, p. 652

jurista Toribio Esquivel Obregón, como antecedente del juicio de amparo: la de "vigilar que en los procedimientos de los comisarios, vicarios generales, visitadores y conservadores de las religiones, no se hagan agravios, "e interpongan sus partes y autoridad en amparo y defensa de los oprimidos y agraviados" y conocer de los recursos de fuerza."¹⁶

Además, como antecedente destacado de la figura de la suspensión en el amparo, Toribio Esquivel Obregón nos agrega que: "Se daba con frecuencia el caso de que una persona, que se creía agraviada con una resolución del virrey, apelaba de ella para ante la Audiencia, por juzgar que aquél se extralimitaba en el uso de su jurisdicción, y que el hecho era del conocimiento de la justicia, en cuyo caso la Audiencia pedía los autos y el virrey tenía que mandarlos, **suspendiéndose** el curso de los mismos en tanto que aquel tribunal decidía si el negocio era de justicia o de gobierno..."¹⁷

El Recurso **obedézcase pero no se cumpla** (donde el término "obedézcase" significa escuchar con actitud reverente) constituye también un antecedente del juicio de amparo y de la suspensión del acto reclamado, en virtud de que establecía

¹⁶ Citado por Carlos Arellano García, op. cit., p. 81

¹⁷ Idem, pp. 81-82

la posibilidad para el gobernado de no cumplir con la determinación del virrey que consideraba en su agravio, alegar ante el mismo virrey la revocación de tal acto y suspender, en tanto, su cumplimiento.

El **Recurso de Fuerza** tenía la intención de resolver conflictos de competencia, pues se hacía valer contra las autoridades civiles por quien creía tener derecho a que conocieran del caso las eclesiásticas, y viceversa, por lo que, en alguna forma, también sirve de precedente al amparo mexicano actual.

Es importante destacar en este apartado, que el investigador Andrés Lira descubrió en los Archivos de la Nación, algunas sentencias de amparo con muchas de las características de las que hoy conocemos. Dicho investigador define a lo que ha llamado el **amparo colonial** como la "institución procesal que tiene por objeto la protección de las personas en sus derechos, cuando éstos son alterados o violados por agraviantes, que realizan actos injustos de acuerdo con el orden jurídico existente, y conforme al cual una autoridad protectora, el virrey, conociendo directamente, o indirectamente como presidente de la Real Audiencia de México, de la demanda del quejoso agraviado, sabe de la responsabilidad del agravante y los daños actuales y/o futuros que se siguen para el agraviado, y dicta el mandamiento de amparo para protegerlo frente a la violación

de sus derechos, sin determinar en éste la titularidad de los derechos violados, y sólo con el fin de protegerlos de la violación."¹⁸

Finalmente, por lo que toca a la época colonial, queremos mencionar al Recurso de Nulidad por injusticia notoria, como antecedente del amparo, que procedía contra las sentencias que fueran contrarias a la ley clara y terminante y contra las ejecutorias en las que se hubiesen violado las normas del procedimiento.

3. Época independiente.

Con el movimiento de independencia de México se rompió en gran medida con la influencia del derecho español y los pensadores y forjadores del sistema político se inspiraron en las ideas de la Revolución Francesa y en las bases constitucionales de los Estados Unidos de América.

a. Constitución de Apatzingán.

En el primer documento político constitucional del México que pretendía ser independiente, denominado Principios o Elementos Constitucionales de 22 de octubre de 1814, conocido como la

¹⁸ *Ibidem*, p. 86

Constitución de Apatzingán -que nunca entró en vigor- se plasman las garantías individuales, pero no se establece el medio jurídico de protección que tendiera a la reparación de las violaciones que sufrieran. Quizá se pensó que la sola enumeración de los derechos fundamentales bastaba para que las autoridades respetasen la Constitución.

b. Constitución Federal de 1824.

El propósito fundamental de esta Constitución del 4 de octubre de 1824, fue el de organizar políticamente al país. En ella, las garantías individuales estaban contenidas en artículos aislados y no contenía un medio para tutelarlas. Sólo el artículo 137, en su fracción V, facultaba a la Corte Suprema de Justicia para "conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley", pero ninguna ley reglamentaria de ese precepto fue expedida durante los doce años de vigencia de este ordenamiento constitucional.

c. Las Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836.

Este ordenamiento constitucional tuvo la virtud de contener una enumeración organizada de las garantías individuales, sin embargo, no contó con un auténtico medio jurídico para tutelarlas.

El medio de control constitucional, de naturaleza política, que estableció la Segunda Ley Constitucional, fue el **Supremo Poder Conservador**, órgano integrado por cinco miembros, cuya función primordial consistía en la conservación del régimen constitucional.

A diferencia del juicio de amparo que actualmente se conoce, las resoluciones del Supremo Poder Conservador tenían efectos "erga omnes"; este órgano sólo procedía a queja formulada por autoridad del Estado cuando había violación a la Constitución, ya que no podía ser formulada queja por el gobernado; y, las declaraciones de este Supremo Poder no podían ser reconvenidas.

Además de lo anterior, cabe mencionar que el Poder Judicial conocía de los reclamos de particulares cuando habían sufrido expropiación de sus bienes, en cuanto no estaban de acuerdo con la calificación de utilidad pública.

Esta función limitada, no puede considerarse como un medio jurídico de control y preservación de las garantías individuales.

En junio de 1840, durante la preparación de un proyecto de reformas a este cuerpo constitucional, el diputado José

Fernando Ramírez emitió un voto particular pugnando por la desaparición del Supremo Poder Conservador y proponiendo que fuese la Suprema Corte la que conociera de la constitucionalidad de las leyes o actos de las autoridades.

d. Constitución Yucateca de 1841.

Debido a la revolución en Tzimin, de mayo de 1839, iniciada por algunos grupos en Yucatán en contra del gobierno centralista de esa época, se intentó restablecer un Estado federal en ese lugar, que culminó con la elaboración del Proyecto de Constitución presentado a la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas, para la administración interior del Estado, que fue aprobado el 31 de marzo de 1841 y que entró en vigor en mayo del mismo año.

El autor principal del proyecto, don Manuel Crescencio Rejón, tuvo a bien incluir un capítulo más amplio, de lo que hasta esa época se había dado en México, de las garantías individuales, pero lo más importante, fue que cimentó las bases del actual juicio de amparo, al establecerlo de una manera más completa y eficaz como un medio controlador o conservador del régimen constitucional.

Rejón llamó a dicho medio controlador "amparo", estableciendo que debía ser ejercido por el Poder Judicial y que se hacía

extensivo a todo acto anticonstitucional.

"Los lineamientos generales esenciales del juicio de amparo establecidos por las Constituciones de 57 y de 17 se encuentran en la obra de Rejón, con la circunstancia ventajosa, como ya dijimos, de que lo hacía precedente contra cualquier violación a cualquier precepto constitucional, que se resolviera en un agravio personal. Daba Rejón competencia la Suprema Corte para conocer de todo juicio de amparo contra actos del gobernador del Estado (Poder Ejecutivo) o leyes de la Legislatura (Poder Legislativo) que entrañaran una violación al Código Fundamental. A los jueces de primera instancia también Rejón los reputaba como órganos de control, pero sólo por actos de autoridades distintas del gobernador y de la Legislatura que violaran las garantías individuales, siendo los superiores jerárquicos de los propios jueces quienes conocían de los amparos interpuestos contra sus actos por análogas violaciones constitucionales".¹⁹

Otros principios esenciales de la institución del juicio de amparo actual, como el de instancia de la parte agraviada y el de relatividad fueron también previstos desde este texto constitucional.

¹⁹ BURGOA, Ignacio, op. cit., pp. 115-116

e. Proyecto Constitucional de 1842.

De la expedición del Plan de Tacubaya, emanó un Congreso integrado por siete miembros, cuya misión era elaborar un proyecto constitucional que substituyera las Leyes Centralistas de 1836. Una minoría de ese Congreso, compuesta por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo difirieron de la mayoría, al proponer un sistema federal y un medio de control de los actos de autoridad para que no violasen los derechos fundamentales. El medio de control propuesto por Mariano Otero era jurisdiccional y político; jurisdiccional porque daba competencia a la Suprema Corte para conocer de los "reclamos" de los particulares contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo de los Estados, violatorios de garantías individuales;* y, político porque estableció que las legislaturas de los Estados podían hacer la declaración de inconstitucionalidad de las leyes del Congreso General, a petición del Presidente de acuerdo con su Consejo, de dieciocho diputados; seis senadores o tres legislaturas estatales.

* A diferencia y en desventaja con el sistema propuesto por Rejón, el de Otero no señalaba que las autoridades responsables podían ser también el poder judicial local y los tres poderes federales, y además, limitaba el "reclamo" a las violaciones de las garantías individuales y no a todo acto anticonstitucional.

Es importante decir para nuestro estudio, que Otero estableció que a los tribunales superiores de los Estados, correspondía resolver sobre la suspensión del acto reclamado.

A pesar de las desventajas del sistema híbrido de control constitucional de Mariano Otero, lo valioso de su aportación fue que pugné por el establecimiento del juicio de amparo a nivel nacional, además de que, como lo señala el maestro Burgoa, "... fue el autor de la fórmula jurídica que encierra los efectos de la sentencia recaída en un juicio de amparo... y que dice: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."²⁰

f. Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843.

El proyecto constitucional de 1842 nunca se aprobó, ya que por decreto de 19 de diciembre de ese mismo año, Santa Anna disolvió la Comisión y creó la Junta de Notables, que se encargó de elaborar un nuevo proyecto constitucional, que terminó en las Bases de Organización Política de la República

²⁰ Op. cit., p. 120

Mexicana, expedidas el 12 de junio de 1843.

Con este cuerpo constitucional se suprimió el Supremo Poder Conservador y no se estableció expresamente ningún otro medio de control constitucional.

Sólo la fracción XVII del artículo 66, estableció que eran facultades del Congreso reprobador los decretos dados por las asambleas departamentales que fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes.

g. Acta de Reformas de 1847.

Este documento instauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824. Con las ideas de Otero se estableció un medio de control constitucional a cargo de los tribunales de la Federación para proteger a "cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados...".

Por ausencia de Rejón al final de los debates de esta Acta, no se incluyó que el poder judicial podía ser también autoridad responsable en el amparo.

El 13 de agosto de 1848, el juez de Distrito de San Luis Potosí, con base en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, dicta la primera sentencia de amparo, cuyo texto es el siguiente:

"San Luis Potosí, agosto 13 de 1848. Visto el antecedente, dictamen y teniendo presente que el artículo 25 de la Acta de Reformas, impone al juzgado de mi cargo la obligación de amparar a cualquier ciudadano contra los ataques violentos, ya sea de los supremos poderes de la nación, ya de los Estados; que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección debe dispensarse, no es ni puede ser obstáculo para cumplir con ese sagrado deber, porque a nadie puede ocultarse el modo de substanciar un expediente y que, de no dar cumplimiento al citado artículo resultaría una contravención del objeto y fin que los legisladores se propusieron, no menos que una muy notable infracción, que inconsuntamente haría responsable al que la cometiera; que una ley desde el momento que se publica debe ser obligatoria; no expresándose en ella lo contrario, como dice muy bien el asesor, y que por lo mismo no se ha podido ni puede dejar de cumplir con la referida disposición constitucional, a pesar de las razones que expresa el señor gobernador del Estado en la comunicación que dirigió a este juzgado el 4 del corriente por conducto de su secretaría, por no ser suficientes para no observar lo que manda la ley con objeto de proteger las garantías individuales, y siendo como es cierto que el mismo señor gobernador expidió contra D. Manuel Verástegui la orden de destierro que motivó el ocurso que ha dado lugar a la formación de las antecedentes actuaciones, contraviniendo lo dispuesto por el supremo gobierno de la Unión a consecuencia de la ley de 24 de abril del corriente año, y cometiendo un verdadero ataque a las garantías individuales que deben respetarse siempre por cualquiera autoridad, por estar afianzadas en la Constitución y ser esto conforme al buen orden y comunal provecho de la sociedad; por tales fundamentos y demás que se contienen en el precitado dictamen a que me refiero, se declara que este juzgado dispensa a D. Manuel Verástegui la protección que solicita en conformidad de lo dispuesto en el repetido artículo 25 del Acta

de Reformas para que no pueda ser desterrado del Estado, sin que proceda la formación del juicio y pronunciamiento del fallo por la autoridad judicial a que exclusivamente corresponde por la Constitución; debiendo quedar entre tanto en el pleno uso de los derechos y libertad que la misma Carta fundamental le concede como ciudadano mexicano. Comuníquese esta disposición al interesado para su inteligencia, dándole copia testimoniada de ella si la pidiere.

"Hágase igual comunicación por medio de la correspondiente nota al supremo gobierno del Estado, para el debido acatamiento de este fallo y sus efectos, manifestándole a la vez que el juzgado en manera alguna espera se le obligue a usar de los recursos que la ley ha puesto en sus manos para hacer respetar y cumplir sus disposiciones, estando como se haya dispuesto a conservar la dignidad de este tribunal, y hacer que sus fallos sean debidamente respetados, y dése cuenta con todo al Supremo Gobierno de la Unión para los efectos a que hubiere lugar. El Sr. Pedro Zámamo, primer suplente del juzgado de Distrito en el actual ejercicio por ausencia del propietario, así lo decretó, mandó y firmó por apte mí, de que doy fe. Pedro Zámamo. Manuel de Arriola".²¹

h. Constitución Federal de 1857.

Esta Constitución emanada del Plan de Ayutla, con un sentido liberal e individualista, establece un amplio catálogo de garantías individuales y el juicio de amparo, como el medio que las protege.

El artículo 102 del proyecto de Constitución "estableció el sistema de protección constitucional por vía y por órgano jurisdiccional, considerando competentes para conocer de los casos por infracción a la Ley Fundamental, tanto a los

²¹ ARELLANO GARCIA, Carlos, op. cit., p. 121

tribunales federales como a los de los Estados, "previa la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo", cuyo jurado calificaría el hecho (acto violatorio) de manera que dispusiese la ley orgánica".²²

Después de discutido el artículo 102, y una vez expedida la Constitución, el juicio de amparo quedó regulado por los artículos 101 y 102 constitucionales.

El artículo 101, que es idéntico al artículo 103 de la Constitución de 1917 vigente, suprimió la intervención de un jurado, atribuyendo competencia exclusiva a los tribunales de la Federación, para conocer de todas las controversias que se suscitaren por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por leyes o actos de las autoridades estatales que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por su parte, el artículo 102 señaló los principios esenciales del juicio de amparo como lo son: la iniciativa de parte agraviada, la substanciación judicial del procedimiento y la relatividad de los fallos correspondientes.

²² BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 126

Como cuestión particular a nuestro tema de estudio, queremos señalar que el artículo 102 citado no integró el concepto de suspensión del acto reclamado, como después lo regula el artículo 107 de la Constitución vigente, sin embargo, las leyes de amparo reglamentarias de la Constitución de 1857, vigentes en ese momento, sí regularon la suspensión, como lo trataremos más adelante.

1. Constitución de 1917.

A diferencia de la Constitución de 1857, de amplio sentido individualista, que consideró a las garantías individuales como la base y objeto de las instituciones sociales, la Constitución de 1917 consagra los derechos individuales que goza el habitante de la República, pero, también consagra las garantías sociales a favor de grupos o clases sociales.

La Constitución vigente no es individualista y liberal, sino que se proyecta a lo social. La Constitución garantiza al gobernado el disfrute de las garantías individuales y establece que es titular de derechos subjetivos públicos con la correlativa obligación del Estado de respetarlos. Esos derechos son protegidos por medio del juicio de amparo, a través del cual pueden ser restituidos para el caso de que sean violados por las autoridades del Estado.

Cada individuo puede gozar de sus derechos individuales en la medida en que los derechos de los demás integrantes de la sociedad se lo permitan. Surgen así modalidades y limitaciones en el ejercicio de los derechos subjetivos públicos de cada individuo que conllevan al surgimiento de las correspondientes obligaciones subjetivas públicas.

En cuanto al medio de protección de las garantías individuales, el artículo 103 de la Constitución vigente es idéntico al artículo 101 de la Carta Magna del 57, y a diferencia del artículo 102, que marcaba de manera muy simplista las normas del juicio de amparo, el artículo 107 constitucional actual establece, en forma más explícita y detallada, los principios básicos y las reglas de funcionamiento del juicio de garantías, bajo los cuales había de emitirse la ley reglamentaria correspondiente.

Particular sentido tiene para nuestro trabajo, transcribir aquí, en su parte conducente, las fracciones V, VI, IX y X del artículo 107 que, conforme al dictamen de la Comisión redactora, se refieren a la suspensión del acto que se reclama.

"Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley, la que se ajustará a las bases siguientes:

...

"V. En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pida amparo se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo efecto el quejoso le comunicará, dentro del término que fije la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria;

"VI. En juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diere contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediere el amparo y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciará la interposición del recurso como indica la regla anterior;

...

"IX. Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial o de actos de ésta ejecutados fuera del juicio o después de concluido, o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibiendo en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria si los interesados no ocurrieran a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley y de la manera que expresa la regla VIII.

"La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamarán ante el Supremo Tribunal que lo cometa o ante el juez de Distrito que corresponde, pudiéndose recurrir en uno y otro caso a la Corte, contra la resolución que se dicte.

"Si el juez de Distrito no residiere en el mismo

lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

"X. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo y cuando admita fianza que resultara ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare;

..."

En los capítulos subsecuentes veremos el texto vigente de los artículos 103 y 107 constitucionales y analizaremos sus alcances.

II. ANTECEDENTES HISTORICOS ESPECIFICOS. Análisis de las diversas leyes reglamentarias del juicio de amparo en materia de suspensión.

El maestro Burgoa nos define a las "leyes reglamentarias" del juicio de amparo como "...aquellas que establecen el procedimiento con todas sus derivaciones y aspectos, mediante el cual los órganos constitucionalmente competentes ejercen el control de los actos de las autoridades estatales lesivos de las garantías individuales y del orden constitucional en sus diversas hipótesis"; ²³ leyes que clasifica cronológicamente en tres grupos, a saber:

²³ Op. cit., p. 136

A. Proyecto de don José Urbano Fonseca.

Durante el gobierno de Manuel Arista, siendo Ministro de Justicia, don José Urbano Fonseca presentó al Congreso un proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847, que nunca entró en vigor.

De acuerdo con el proyecto aludido, el juicio de amparo procedía contra los actos de los poderes ejecutivo y legislativo locales o federales, que violasen las garantías individuales.

El articulado (quince en total) de dicho proyecto, señalaba las reglas de personalidad, estableciendo que el padre podía interponer la demanda de amparo por el hijo no emancipado y el marido por la mujer; las normas de competencia de los órganos que conocían del amparo, según fuera la naturaleza de los actos violatorios, federal o local; así como las bases del procedimiento, que consistía en la demanda de amparo, su presentación del informe justificado que debía rendir la autoridad responsable en 8 días, la vista al fiscal (hoy Ministerio Público) por cinco días, la audiencia que se verificaba dentro de los nueve días siguientes al dictamen del fiscal y, la sentencia, que se dictaba dentro de 8 días fatales posteriores a la audiencia, y que tenía efectos

relativos y no era recurrible.

Por cuanto a la suspensión, el artículo 50. del proyecto en cuestión, señalaba:

"Artículo 50.- Cuando la violación procediere del poder legislativo o ejecutivo de algún Estado, si el interesado no pudiere por razón de la distancia ocurrir desde luego a la Corte de Justicia, lo hará al Tribunal de Circuito respectivo, quien le otorgará momentáneamente el amparo, si hallare fundado el ocurso; y remitirá por el primer correo su actuación a la citada primera sala de la Suprema Corte para que resuelva definitivamente".

El anterior precepto, aunque constituyó el primer intento de regular la figura de la suspensión, en forma separada a la del juicio de amparo en general, no ofreció una reglamentación específica que fijara las normas de su procedencia y funcionamiento, dejando al arbitrio de la autoridad judicial su otorgamiento, para el caso de que "hallare fundado el ocurso".

Según está redactado este artículo, pareciese que el órgano jurisdiccional tenía que prejuzgar sobre la procedencia de la demanda de amparo, para entonces considerar el otorgamiento de la suspensión; aunque también podría interpretarse, dada la ambigüedad de este precepto, que era obligatorio, en todo caso, conceder la suspensión en tanto fuere admisible la demanda, no obstante que al final del juicio se negase la

protección de la justicia federal.

B. Leyes reglamentarias de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857.

1. Ley Orgánica de Amparo de 1861.

El 26 de noviembre de 1861, se expide esta ley reglamentaria del juicio de amparo, que a pesar de los conflictos de la época, fue la primera en entrar en vigor.

El artículo 3o. establecía que la demanda de amparo debía presentarse ante el juez de Distrito del Estado en que residiese la autoridad responsable.

El juez de Distrito con audiencia del Promotor Fiscal debía declarar, al tercer día, si había o no lugar a abrir el juicio de amparo.

Si el juez negaba abrir el juicio, su resolución era apelable ante el Tribunal de Circuito, el cual, de oficio y a los seis días debería resolver sin más recurso.

Con la admisión de la demanda de amparo se iniciaba el procedimiento, corriéndose traslado a la autoridad responsable y al Promotor Fiscal, abriéndose en su caso, un período probatorio no mayor de ocho días, transcurrido el cual, en

audiencia pública, el juez escuchaba los alegatos de las partes, para finalmente dictar sentencia dentro de seis días.

La sentencia era recurrible ante el Tribunal de Circuito, cuya resolución, a su vez, era impugnable ante la Suprema Corte.

Para su ejecución, la sentencia con efectos relativos, se publicaba en los periódicos y se comunicaba por conductos oficiales al Gobierno del Estado, en tratándose de autoridad responsable estatal, o bien, comunicándose al superior inmediato, para el caso de autoridad federal.

Por lo que concierne a la suspensión, esta era procedente, tanto en el caso de violación a garantías individuales, como en aquellos que concernían a contravenciones al sistema jurídico federativo.

La facultad del juez de Distrito para otorgar la suspensión era totalmente amplia y subjetiva -discrecional-, pues no se le señalaban lineamientos que rigieran su criterio, tal como se desprende del artículo 4o. de esta Ley, que textualmente dice:

"Artículo 4o.- El juez de distrito correrá traslado por tres días a lo más al promotor fiscal, y con su audiencia declarará, dentro del tercer día, si debe o no abrirse el juicio conforme al Artículo 101 de la Constitución; excepto el caso en que sea de urgencia notoria la suspensión del acto o providencia que motiva la queja, pues entonces lo declarará desde luego bajo su responsabilidad".

2. Ley Orgánica de Amparo de 20 de enero de 1869.

De articulado más minucioso que la anterior, destacamos los puntos más sobresalientes de esta ley:

- Se admite la demanda de amparo sin necesidad de resolución previa sobre su procedencia.

- La sentencia de amparo sólo se revisa de oficio por la Suprema Corte de Justicia actuando en Pleno.

- Se establece que el efecto de la sentencia es "... que se restituyan las cosas al estado que guardaban antes de violarse la Constitución".

- Se fijan las reglas para la ejecución de la sentencia de amparo.

- Se dispone una multa que no baje de cien pesos para el quejoso cuando se le niega el amparo, y se finca responsabilidad al órgano jurisdiccional por su actuación ilegal.

- Se establece que el juicio de amparo no es admisible en negocios judiciales, lo cual se considera contrario al

artículo 101 de la Constitución de 1857.

- Se reglamenta más específicamente la figura de la suspensión, dejando de ser una mera decisión judicial, unilateral y subjetiva, para convertirse "en una resolución jurisdiccional recaída en un incidente contencioso, de contenido diverso del de la cuestión constitucional fundamental debatida en el amparo".²⁴

- El artículo 5o. de esta ley establecía:

"Cuando el actor pidiere que se suspenda desde luego la ley o acto que lo agravia, el juez, previo informe de la autoridad ejecutora del acto reclamado, que rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, que tiene obligación de evacuarlo dentro de igual término.

Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión, a la mayor brevedad posible, y con sólo el escrito del actor".

Lo anterior muestra ya una distinción tácita entre la suspensión provisional y la definitiva.

- El artículo 6o. señalaba como regla para el otorgamiento de la suspensión, el que ésta debía ser concedida "siempre que el acto estuviera comprendido en alguno de los casos de que

²⁴ BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 705.

habla el artículo primero de esta ley" (que era idéntico al artículo 101 Constitucional); y además, establecía que contra las resoluciones dictadas en materia de suspensión "no se admitiría más recurso que el de responsabilidad".

- Finalmente, el artículo 70. de este ordenamiento legal disponía que se seguiría juicio de responsabilidad contra las autoridades responsables que no cumplieran la determinación que hubiese otorgado la suspensión del acto reclamado.

3. Ley de Amparo de 14 de diciembre de 1882.

Con una reglamentación parecida a la anterior, esta Ley de Amparo ya admite la procedencia del juicio de amparo en los negocios judiciales de carácter civil.

Contenida de un articulado más extenso, las previsiones que destacan en esta ley son:

- Previene la competencia auxiliar para que, en los lugares donde no hubiera jueces de Distrito, los jueces estatales recibiesen las demandas de amparo, otorgasen la suspensión del acto reclamado y practicasen las diligencias urgentes.

- Permite, en casos urgentes, la interposición de la demanda de amparo por telégrafo.

- Amplia los sujetos que podían interponer el juicio de amparo.
- No admite nuevo recurso contra sentencias ejecutoriadas.
- Regula detalladamente los impedimentos y excusas, el sobreseimiento y la suplencia de la queja.
- Establece el recurso de queja ante la Suprema Corte por excesos o defectos en la actuación del juez de Distrito.
- Niega el carácter de parte a la autoridad responsable.
- Estatuye que el juicio de amparo sólo puede seguirse a instancia de parte agraviada.
- El capítulo III de esta ley, ofrece una regulación muy precisa de la suspensión.
- "Se concede la suspensión inmediata cuando se trata de ejecución de pena de muerte, destierro o de alguna de las penas prohibidas en la Constitución y cuando sin seguirse por la suspensión perjuicio grave a la sociedad, al Estado o a un tercero, sea de difícil reparación física, legal o moral el daño que se cause al quejoso con la ejecución del acto

reclamado.²⁵

- Se estableció, asimismo, la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte contra las resoluciones del juez de Distrito que hubieren otorgado o negado la suspensión.

- Los artículos 11 y 12 regulan específicamente la suspensión provisional.

- El artículo 13 y siguientes, señalan los requisitos para la procedencia de la suspensión.

4. Código Federal de Procedimientos Civiles de 6 de octubre de 1897.

Con la tendencia de unificar los procedimientos de naturaleza federal, la regulación del juicio de amparo es incluida en el Capítulo VI del Título II de este Código, y los lineamientos más destacados -que en su gran mayoría corresponden a los de las leyes anteriores-, son los siguientes:

- Insiste en negarle el carácter de parte a la autoridad responsable, pero menciona al tercero perjudicado como el sujeto contrario al quejoso en los juicios del orden civil, y otorga a este último, el recurso de queja para defenderse

²⁵ ARELLANO GARCIA, Carlos, op. cit., p. 133.

del exceso en la ejecución de una sentencia que le afecte.

- Sanciona legalmente la procedencia del juicio de amparo por inexacta aplicación de la ley; establece beneficios para la mujer casada y el menor de edad; dispone reglas flexibles en materia de personalidad; incluye la facultad a los abogados autorizados para oír notificaciones para que puedan promover en el amparo; y, contiene una sección especial de las causas de improcedencia de la demanda de amparo.

- En cuanto a la substanciación del procedimiento, establece la presunción de ser cierto el acto reclamado en caso de falta de informe con justificación.

- Incluye asimismo, una sección especial de los requisitos de la demanda de amparo y conserva la suplencia de la queja con cierta tendencia a seguir el principio de estricto derecho.

- En materia de suspensión, el artículo 798 establecía:

"No cabe suspensión de actos negativos. Son actos negativos, para los efectos de este artículo, aquellos en que la autoridad se niegue a hacer alguna cosa".

- El incidente de suspensión se tramita por cuerda separada para no entorpecer la substanciación del juicio principal, según lo disponía el artículo 783 en la siguiente forma:

"El incidente sobre suspensión dará principio con la copia de la demanda a que se refiere el artículo 780; concluido se unirá al juicio de amparo cualquiera que sea el estado de éste".

- El recurso de revisión opera en las resoluciones sobre suspensión según el artículo 781, que establecía:

"Artículo 781.- El auto en que el juez conceda la suspensión se ejecutará desde luego, sin perjuicio de que la Suprema Corte lo revise en los casos en que deba hacerlo.

"Si el juez negase la suspensión, y contra su auto se interpusiere el recurso de revisión, lo comunicará así a la autoridad ejecutora, para que mantenga las cosas en el estado que guarden, hasta que la Suprema Corte de Justicia dicte la resolución que ponga término al incidente".

Resulta muy interesante el segundo párrafo de este artículo, pues aunque la suspensión fuera negada, si el quejoso interponía el recurso de revisión conseguía el otorgamiento de una suspensión provisional, hasta en tanto se resolviese el recurso. En la ley vigente, como veremos, si el juez de Distrito niega la suspensión, no obstante se haga valer el recurso, el acto reclamado se puede ejecutar.

5. Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908.

Se continúa incluyendo el juicio de amparo en el Código

Federal Procesal Civil. Las connotaciones particulares que este último código estableció, fueron las siguientes:

- En materia civil, el amparo sólo proceda contra sentencias definitivas " ejecutoriadas ", salvo providencias de ejecución irreparable.

- Los requisitos de la demanda en amparos civiles se ampliaron y fueron más estrictos para su admisión, además de que en esta materia se suprimió la suplencia de la queja.

- Se reconoce a la autoridad responsable su carácter de parte; se define con mayor precisión al tercero perjudicado; y, al promotor fiscal se le denomina Ministerio Público.

- Se implanta la caducidad del proceso por inactividad procesal. Bastaban veinte días continuos sin promoción del quejoso.

- Las resoluciones del juez de Distrito son revisables de oficio por la Suprema Corte; la ejecución de sentencias se reguló con mayor casuismo; y, se concede el recurso de queja a todas las partes del proceso.

- Por cuanto a la suspensión, se distingue entre suspensión de oficio y suspensión a petición de parte, de acuerdo con la

naturaleza y efectos del acto reclamado.

El artículo 716 regulaba la substanciación del incidente de suspensión, de esta forma:

"Promovida la suspensión que no deba decretarse de oficio, el juez, previo informe que la autoridad ejecutora habrá de rendir dentro de veinticuatro horas, oirá dentro de igual término al agente del Ministerio Público, y dentro de las veinticuatro horas siguientes resolverá lo que corresponda. La falta de este informe establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías, para el solo efecto de la suspensión."

- La suspensión podía ser otorgada o revocada por causas supervenientes, según se desprende del artículo 721 que establece:

"Mientras no se pronuncie sentencia definitiva, puede revocarse el auto de suspensión o dictarse durante el curso del juicio, cuando ocurra algún motivo superveniente que sirva de fundamento a la resolución."

- Finalmente, al igual que las anteriores legislaciones, la resolución del juez de Distrito sobre la suspensión era recurrible ante la Suprema Corte que de acuerdo al artículo 726 "resolvería dentro de cinco días, contados desde que hayan sido turnadas (las constancias) al ministro revisor, confirmando, revocando, o reformando el auto del juez".

C. **Leyes reglamentarias de los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917.**

1. **Ley reglamentaria de Amparo de 18 de octubre de 1919.**

Es importante anotar que esta ley fue reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución de 1917. Como ya se ha dicho, el artículo 103 se conservó exactamente igual al artículo 101 de la Constitución de 1857 y, por su parte, el artículo 104 preveía el recurso de súplica procedente ante la Suprema Corte de Justicia, que no era más que "un conducto procesal mediante el cual se abre una tercera instancia en los juicios que haya versado sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales o de los tratados internacionales...",²⁶ es decir, era un medio de control de legalidad.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de 18 de enero de 1934, desaparece el recurso de súplica, pues no constituía un auténtico medio de control de constitucionalidad.

No obstante que por error, esta Ley no se señaló como reglamentaria del artículo 107 constitucional, como se ha expresado, sentó los principios básicos y las normas generales de substanciación del juicio de amparo, siendo sus

²⁶ BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 141.

lineamientos más importantes, los siguientes:

- Deroega la caducidad por inactividad procesal, por el sólo transcurso de veinte días sin promoción del quejoso.

- La revisión de las sentencias de los jueces de Distrito ya no es oficiosa, sino a instancia de parte.

- Se definen las partes del juicio de amparo: agraviado, autoridad responsable, Ministerio Público y tercero perjudicado (este último no se denomina así, sino que se caracteriza según los supuestos en los que puede existir en el juicio).

- Establece la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte.

- Se eliminan los plazos para alegatos y sentencia, tramitándose todo en la audiencia constitucional.

- Se disponen reglas de competencia: la Suprema Corte conocería de los amparos interpuestos contra sentencias definitivas en los juicios civiles y penales y de los recursos de revisión contra sentencias de los jueces de Distrito, que a su vez, conocerían de todos los demás amparos.

- Se introduce el principio de definitividad; continúa el recurso de queja; se fija la responsabilidad de los funcionarios judiciales y de los quejosos.

- La figura de la suspensión se regula en un sólo capítulo, sin distinguir su tramitación en amparos directos o en indirectos.

- Aunque los lineamientos en materia de suspensión de las leyes anteriores, se trasladaron a esta ley, se introduce en su tramitación la audiencia incidental, en la que se recibía el informe previo de la autoridad responsable, se escuchaba a las partes y se resolvía sobre la procedencia de la suspensión solicitada.

- Además, se estableció la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, contra las resoluciones del juez de Distrito que otorgaban o negaban la suspensión.

- En virtud de que los requisitos previstos por esta ley, que deben cumplirse para el otorgamiento de la suspensión, y que son los que norman el criterio del juez de Distrito al emitir su resolución, fueron los mismos que los de las leyes anteriores, nos remitimos a los comentarios apuntados con antelación, destacando tan sólo el hecho de que con este ordenamiento legal se seguía dejando en mucho, al arbitrio del

juzgador, la valoración de los elementos dados para conceder o negar la suspensión solicitada, es decir, sus facultades en esta materia, seguían siendo eminentemente discrecionales.

2. Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, de 10 de enero de 1936.

Esta ley, actualmente en vigor, con el nombre de "Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", tiene los siguientes caracteres generales:

- Se incrementaron las causas de improcedencia del amparo y de sobreseimiento.

- En materia de competencias, se complementa con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- Regula más detalladamente la personalidad, la capacidad, los términos, las notificaciones, la competencia, la acumulación, los recursos de revisión, queja y reclamación y la jurisprudencia obligatoria.

- Se dividen los amparos indirectos y directos, estableciéndose reglas diferentes de tramitación.

- Se amplian las reglas de ofrecimiento y admisión de pruebas.

- Se crea el amparo directo en materia laboral.
- En materia de suspensión, cabe destacar que se bifurcan las reglas de tramitación, según sea en amparo indirecto o directo, que trataremos en los apartados siguientes.

D. Reformas.

La Ley de Amparo de 1936, ha tenido innumerables reformas; en materia de suspensión sobresalen las que a continuación se enuncian.

1. Decreto de Reformas de 28 de mayo de 1976.

- Se reformó el artículo 39, para quedar como sigue:

"La facultad que el artículo anterior reconoce a los jueces de primera instancia para suspender provisionalmente el acto reclamado, sólo podrá ejercerse cuando se trate de actos que importan peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal".

- Las disposiciones legales para la substanciación del incidente de suspensión se clasificaron en esta Ley de Amparo de 1936 en los capítulos que actualmente se conocen. En las

reformas de 1976 que tratamos, sobresale lo dispuesto por el artículo 135, que señalaba:

"Artículo 135.- Cuando el amparo se pida contra el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra en el Banco de México, o en defecto de éste, en la institución de crédito que el juez señale dentro de su jurisdicción, o ante la autoridad exactora, salvo que de antemano se hubiese constituido ante esta última.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; pero entonces se asegurará el interés fiscal en cualquier otra forma aceptada por esta ley."

- Con las reformas de 1976, se reguló separadamente el llamado Amparo en Materia Agraria, creándose el Libro Segundo con normas específicas. En materia de suspensión, el Amparo en materia agraria contó con lineamientos particulares que fueron los siguientes:

"Artículo 220.- Cuando se señalen como reclamados actos que tengan o puedan tener por efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población quejoso, o de sus derechos individuales o ejidatarios o comuneros, podrá acudirse, en los términos del artículo 38 de esta Ley, a la competencia auxiliar que estará facultada para suspender provisionalmente el acto reclamado."

"Artículo 233.- Procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en el que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica en

los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta Ley, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o substracción del régimen jurídico ejidal."

"Artículo 234.- La suspensión concedida a los núcleos de población, no requerirá de garantía para que surta sus efectos."

2. **Decreto de Reformas y Adiciones de la Ley de Amparo de 29 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de 7 de enero de 1980.**

Este Decreto estableció algunos cambios y adiciones en materia de suspensión, que fueron los siguientes:

- El artículo 131, que señala el procedimiento del incidente de suspensión a petición de parte, se adicionó, destacando la limitación que se establece respecto de las pruebas que pueden ofrecerse en la audiencia incidental: la documental y la de inspección ocular.

- Respecto del artículo 136, que trata de la suspensión contra actos que afectan la libertad personal, cabe destacar lo siguiente:

1. Al segundo párrafo se le agregó la parte final que se refiere a la suspensión en materia penal cuando la orden de aprehensión impugnada atañe a delitos sancionados con pena cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de

prisión. Por error, se anotó "término aritmético" en lugar de término medio aritmético como debió ser. Además, se incluyó en la ley, el criterio hasta entonces sostenido por la Suprema Corte en cuanto a no otorgar la suspensión en delitos cuyo término medio aritmético es mayor de cinco años de prisión.

ii. El párrafo sexto parece dar a entender que la suspensión sólo operaría auténticamente respecto de delitos con media aritmética no mayor de cinco años, puesto que en los delitos con media aritmética mayor de ese lapso, el quejoso quedaría a la disposición del juez de Distrito.

iii. Por último, el párrafo séptimo pareció ser en beneficio del quejoso, al tener la oportunidad de objetar el informe previo de la autoridad y probar su falsedad, y así lograr la modificación o revocación de la interlocutoria de suspensión definitiva y optar por el otorgamiento de esa suspensión en cualquier tiempo; con el inconveniente de que alguna otra de las partes del juicio de amparo podría lograr con ello la revocación o modificación y obtener que le sea negada la suspensión al considerar como un hecho superveniente.

3. **Decreto de reformas y adiciones de la Ley de Amparo de 21 de diciembre de 1987, publicado en el Diario Oficial del 5 de enero de 1988.**

En este Decreto, las reformas y adiciones relativas a la suspensión del acto reclamado son las que nos permitimos transcribir en el apéndice de esta tesis. Las analizaremos en los capítulos siguientes cuando veamos su actual regulación; por ahora, sólo nos interesa subrayar la orientación que prevaleció y prevalece en todas las leyes reglamentarias de amparo que han existido, que es la de dejar al criterio del juzgador la determinación de los supuestos dados para otorgar la suspensión solicitada, es decir, se le ha instituido de facultad discrecional, sin que existan normas totalmente específicas que orienten su criterio y que, incluso, le definan con exactitud cómo debe proceder en la emisión de sus resoluciones en esta materia. Esto último nos importa en gran medida, pues no olvidemos que la tesis a sustentar en el presente trabajo es la de examinar los inconvenientes del ejercicio de la facultad discrecional por parte del juez de Distrito en materia de suspensión, decidir si tal facultad debe eliminarse y, en su caso, cambiarse por una facultad eminentemente reglada.

Pero antes de pasar a la proposición de nuestras ideas, analizaremos los conceptos doctrinales y legales de la suspensión en el juicio de amparo.

CAPITULO SEGUNDO.

LA SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO.

Es preocupación nuestra que la regulación jurídica de la figura de la suspensión sea adecuada, estricta, completa y eficaz, dada la gran importancia que tiene en el juicio de amparo.

En la mayoría de los casos, el juicio de amparo, que es el medio que tutela las garantías individuales, debe su éxito a la existencia y otorgamiento de la suspensión, que paraliza los efectos del acto reclamado en tanto se resuelve sobre el fondo del asunto.

La mayoría de los autores de la materia opinan que la trascendencia de la figura de la suspensión está en que es el único medio para conservar viva la materia del amparo. Nosotros creemos, sin negar tan cierta aseveración, que para mantener viva la materia del juicio la regulación jurídica adecuada debe ser el respeto del orden jurídico y la preservación de los derechos humanos, que se anteponen a todo acto de autoridad violatorio de esos derechos y cuyos efectos

deben ser paralizados de inmediato. Esto es, consideramos que el otorgamiento de la suspensión debe ser el principio, la regla, y su no otorgamiento la excepción.

Ahora bien, aunque es cierto que la sentencia de amparo tiene por efecto restituir al quejoso en el goce de sus garantías violadas, también lo es que en muchas ocasiones, de no otorgarse la suspensión, la ejecución del acto considerado violatorio causaría un daño irreparable al quejoso que dejaría sin materia el juicio de garantías. Esto ocasiona que los efectos de la sentencia que ampara y protege sean nugatorios, pues entonces será imposible que al quejoso se le restituya en el goce de sus garantías violadas. En otros casos, el no otorgamiento de la suspensión hace que la ejecución del acto reclamado produzca daños y perjuicios de difícil reparación jurídica y material, aunque su reparación es posible.

Más adelante seguiremos enfatizando la importancia de la suspensión y la necesidad de que tenga una regulación jurídica adecuada, por ahora nos concretaremos a conocerla.

I. CONCEPTO DE SUSPENSION.

A. Concepto genérico.

La connotación genérica de la palabra "suspensión" de origen

latino: "suspensio, suspensionis", es la acción y efecto de suspender. A su vez, el verbo "suspender", del latín "suspendere" significa "detener o diferir por algún tiempo una acción u obra".²⁷

Para el maestro Burgoa, la suspensión en términos generales se presenta bajo dos aspectos unidos en una relación de causa a efecto: la suspensión como fenómeno, de realización momentánea, y la suspensión como situación o estado, de desarrollo prolongado, pero limitado temporalmente.

Para el maestro Burgoa, la suspensión implica además, la "paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo",²⁸ pues lo negativo no puede suspenderse. El acto o situación suspensivos, según nos dice dicho tratadista, "... nunca invalidan, nunca tienen efectos retroactivos sobre aquellos en que operan, sino siempre consecuencias futuras, consistentes en impedir un desenvolvimiento posterior."²⁹

Con estos elementos, el maestro Burgoa nos formula un concepto genérico de la suspensión, estableciendo que "la suspensión será aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación

²⁷ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia, p. 1231

²⁸ Op. cit., p. 708

²⁹ Idem, p. 708

que genera una paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese "algo", a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado".³⁰

B. Concepto jurídico.

Considerando a ese "algo positivo" como el acto reclamado, el maestro Burgoa define a la suspensión en el juicio de amparo, como "aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado."³¹

Por su parte, el tratadista Carlos Arellano García nos define a la suspensión como "la institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener

³⁰ *Ibidem*, p. 708

³¹ *Ibidem*, p. 709

temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo hasta que legalmente se pueda continuar o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria".³²

Para el doctor Arturo González-Cosío, la suspensión del acto reclamado "es un incidente que se lleva por cuerda separada ante los mismos jueces competentes que conocen del amparo y que permite conservar la materia del mismo, hasta la decisión del órgano jurisdiccional respecto al fondo del asunto, es decir, hasta que se declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto".³³

Para el maestro Ricardo Couto, quien sostiene una tesis muy peculiar e interesante acerca de la naturaleza, objeto y alcances de la suspensión --misma que tocaremos más adelante en algunos puntos convergentes con nuestra postulación--, la suspensión "... es un medio más de protección que, dentro del procedimiento del amparo, concede la ley a los particulares: el juez ante quien se presenta la demanda, antes de estudiar a fondo el caso que se lleva a su consideración, antes de recibir prueba alguna, antes de saber de un modo cierto si existe una violación constitucional, suspende la ejecución del

³² Op. cit., pp. 870-871

³³ El Juicio de Amparo, pp. 209-210

acto, mediante un procedimiento sumarísimo, que se reduce a una audiencia en que se oye al quejoso, a la autoridad responsable y al Ministerio Público, pronunciando en el mismo acto la resolución correspondiente; tratándose de ciertos actos, ni siquiera este procedimiento sumarísimo tiene lugar, pues la suspensión se concede al presentarse la demanda."³⁴

Para Fix Zamudio, quien apoya algunas de las ideas de Ricardo Couto, la suspensión "... constituye una providencia cautelar, por cuanto significa una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva y por este motivo, no sólo tiene eficacia puramente conservativa, sino que también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva, o parcialmente y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados."³⁵

Cabe señalar que ni la Constitución Política ni la Ley de Amparo ofrecen un concepto expreso de la suspensión, sólo reglas para su procedencia y tramitación que analizaremos en su oportunidad.

³⁴ Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión p. 41

³⁵ El Juicio de Amparo, p. 277

Creemos que el concepto de la figura de la suspensión no presenta mayor problema de discusión, pues los autores coinciden al señalarlo; es en su objeto, efectos y substanciación, en donde se presenta la diversificación de criterios --obviamente todos con la meta común de hacer de la suspensión un medio útil que proteja la materia del amparo y los derechos del quejoso sin afectar los de la sociedad-- y en donde se deben aportar nuevas ideas que culminen en preceptos legales de aplicación real y justa.

Para nuestro estudio en particular, no importa tanto el determinar si la suspensión es una medida cautelar o no. No nos ocuparemos de profundizar en su naturaleza jurídica, pues ello rebasaría los límites trazados para este trabajo. Lo que nos interesa aquí es conocer, analizar y determinar los parámetros que deben fijarse al órgano jurisdiccional como requisito para resolver sobre la procedencia de la suspensión.

En tal sentido, pasemos al estudio del objeto y efectos de la suspensión, para después analizar sus requisitos de procedencia y sus reglas de substanciación.

II. OBJETO DE LA SUSPENSION.

Ya hemos dicho que el efecto del juicio de amparo, como medio

de control de la constitucionalidad de leyes y actos de las autoridades, puede verse nulificado de no existir la figura de la suspensión, pues el objeto principal de esta última es mantener viva la materia sobre la que versará aquél.

Para Ricardo Couto "la suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal..."³⁶

Pero este autor anota un objeto más de la suspensión, con lo que estamos enteramente de acuerdo, al señalar que la suspensión "...se propone también evitar al agraviado, durante la tramitación del juicio constitucional, los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle..."³⁷

Es importante distinguir que el alcance de la sentencia del juicio de amparo es más amplio que el de la suspensión, puesto que con el amparo se pretenden invalidar el acto reclamado y sus efectos, mientras que con la suspensión sólo se paralizan temporalmente los efectos del acto, dejando a este último subsistente jurídicamente.

³⁶ Op. cit., p. 41

³⁷ Idem, p. 42

Consideramos que el objeto de la suspensión va todavía más allá, en cuanto a que su otorgamiento implica que el quejoso gozará de las garantías violadas de manera temporal hasta que se pronuncie la sentencia en el principal que decida si debe otorgarse o negarse el amparo en forma definitiva.

III. EFECTOS DE LA SUSPENSION.

Sobre los efectos de la suspensión, además de lo anotado como su objeto, podemos añadir lo siguiente.

De acuerdo con la Constitución Política y la Ley de Amparo, el efecto principal de la suspensión es paralizar temporalmente las consecuencias del acto reclamado a fin de mantener viva la materia del juicio de amparo, o bien evitar que se produzcan al quejoso daños o perjuicios de difícil reparación jurídica y material.

Ahora bien, respecto de la naturaleza de esos efectos, existen discrepancias entre los autores más destacados de la materia. Por un lado, Ignacio Burgoa y Carlos Arellano sostienen que los efectos de la suspensión son meramente conservativos en cuanto a que la suspensión otorgada tiene como finalidad mantener la situación ya existente al decretarse tal medida, "... evitando que se altere con la ejecución de los actos

reclamados o con sus efectos o consecuencias."³⁸ Esto es, estos autores niegan que la suspensión tenga efectos restitutorios, los cuales son exclusivos de la sentencia de amparo, según el artículo 80 de la Ley de la materia.

Cabe aquí mencionar el criterio de la Suprema Corte de Justicia, plasmado en la siguiente tesis jurisprudencial:

198

" **SUSPENSION, EFECTOS DE LA.** Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo."

Por otro lado, tenemos a autores como Fix Zamudio y principalmente Ricardo Couto, quienes afirman que la suspensión, además de sus efectos conservativos, tiene efectos constitutivos y hasta parcial y provisionalmente restitutorios, en razón de que en muchos de los casos, el sólo mantener la situación existente al momento de decretarse la suspensión, no evita que el juicio de amparo se quede sin materia o que se produzcan daños o perjuicios de difícil reparación al quejoso. Sostienen estos tratadistas que, sólo con efectos restitutorios, se pueden salvar situaciones que, de no darse marcha atrás, harían prácticamente nugatorio el

³⁸ Citado por Juventino V. Castro. Garantías y Amparo, p. 481

amparo.

Ricardo Couto señala que si "la finalidad del amparo es proteger al individuo contra los abusos del poder; la de la suspensión es protegerlo mientras dure el juicio constitucional."³⁹ Para Couto, el quejoso goza de las garantías individuales que se le violan con el acto reclamado, desde el momento mismo en que se decreta la suspensión y se paralizan temporalmente las consecuencias de dicho acto.

Por tanto, Couto afirma que la suspensión anticipa de algún modo los efectos protectores del amparo "... con la diferencia de que, en tanto que éste (el amparo) los produce de un modo definitivo, aquélla (la suspensión) los produce temporalmente, por el tiempo sólo que dure el juicio de garantías; pero la protección que el quejoso recibe es, desde el punto de vista práctico, igual por virtud de la suspensión que por virtud del amparo, los hechos demuestran la verdad de esta aseveración: desde que el quejoso obtiene la suspensión, se encuentra protegido por la ley; su situación jurídica continúa siendo la que era antes de que el acto violatorio hubiera tenido lugar; cierto que este acto sigue subsistiendo, porque sólo el amparo puede nulificarlo; pero como su ejecución es detenida por la suspensión, el quejoso está gozando de sus

³⁹ Citado por Arturo González-Cosío, op. cit., p. 210

garantías desde que ésta le es concedida, y la sentencia de amparo no viene a producir otro resultado práctico a su favor que el de convertir en definitiva la protección que ya disfrutaba por virtud de la suspensión; en efecto, el perjuicio que un individuo recibe con motivo de un acto violatorio de la Constitución, lo recibe, no tanto por el acto mismo como por su ejecución, y si la suspensión obra sobre ésta, deteniéndola, aquél, desde ese momento, goza de los efectos protectores del amparo, precisamente en lo que tienen de reales y efectivos; la suspensión viene, pues, a equivaler a un amparo provisional."⁴⁰

La tesis de Couto en este sentido es más amplia, pero para los fines de nuestro estudio sólo queremos agregar que, al atribuir este autor efectos restitutorios a la suspensión y darle el carácter de un amparo provisional, señala entonces que el Órgano jurisdiccional se encuentra facultado para realizar un análisis previo de la constitucionalidad del acto reclamado al emitir su resolución en el incidente de suspensión.

Nosotros, por nuestra parte, aunque aceptamos la validez del principio de que la suspensión, en muchos de los casos, sólo debe tener efectos conservativos, también estamos de acuerdo

⁴⁰ Op. cit., p. 43

en que en algunos otros debe aceptarse la excepción de dar efectos restitutorios a la misma, pues de otra manera ningún sentido práctico tendría la resolución en que se otorgase la suspensión al "mantener" tan sólo una situación ya existente que nos podría llevar al absurdo de no restituir al detenido de su libertad. Como este caso existen tantos otros que la misma ley y la Suprema Corte han tenido que señalar como excepciones.

De esta manera, tenemos que si bien es cierto que el artículo 80 de la Ley de Amparo señala claramente que la sentencia de amparo es la que tiene los efectos restitutorios, cuyo objeto es restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, también lo es que la misma Ley contiene otras provisiones en materia de suspensión que podrían llevar al órgano jurisdiccional a dar efectos restitutorios a la suspensión que otorgan.

Y así por ejemplo tenemos el párrafo tercero del artículo 136 de la Ley de Amparo, que dispone que cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso por orden de autoridades administrativas, podrá ser puesto en libertad provisional, mediante las medidas de aseguramiento y para los efectos de que pueda ser devuelto a la autoridad responsable si no se le concediese el amparo.

Este ejemplo nos los explica claramente el tratadista Juventino V. Castro, en los siguientes términos: "Como puede verse, la situación que contempla esta disposición (artículo 136) es la de un quejoso que se encuentra privado de su libertad por orden de una autoridad administrativa. Al solicitarse la suspensión del acto reclamado, el quejoso no permanece en su situación de detenido, sino que puede ser puesto en libertad provisional, y aunque a ésta se le revista de una serie de requisitos y condiciones, el hecho es que, de estar privado de su libertad pasa ahora el quejoso a la situación de sujeto en libertad, aunque sea en forma condicionada. La suspensión no dejó las cosas en la forma en que las encontró, sino que las proyectó a otro estadio distinto, ya sea que el estado de libertad ahora ordenado se entienda que es un retrotraer al quejoso a su característica antes del acto de autoridad, o un hacerlo avanzar al estado que tendrá si en definitiva se le concede la protección constitucional que solicita."⁴¹

Otro ejemplo sobre este aspecto lo encontramos en el párrafo primero del artículo 174 de la Ley de Amparo, según el cual, en "tratándose de laudos o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales del trabajo, la suspensión se concederá en los casos en que a juicio del presidente de la

⁴¹ Op. cit., pp. 481-482

Junta respectiva, no se ponga a la parte que obtuvo, si es obrera, en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuales sólo se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia".

En este caso, parece que a la suspensión se le están dando efectos constitutivos, puesto que con ella se anticipan provisionalmente algunas consecuencias de la sentencia en el proceso, que eventualmente pudiera negar el amparo y protección de la justicia federal, autorizándose parcialmente la ejecución del laudo o resolución del tribunal del trabajo.

Como ya hemos apuntado, existen un sinnúmero de casos en los que para que la suspensión decretada resulte eficaz, será necesario que se dé marcha atrás a los efectos ya producidos del acto reclamado, con lo que el quejoso podría ver protegidas anticipadamente las garantías que estima violadas. Definitivamente, la intención de la Ley no es que el detenido que pide la suspensión permanezca en ese estado, sino que obtenga temporalmente su libertad. Al decretar que el juez pueda tomar tales medidas, lo que la Ley quiere es que la suspensión sea útil y no resulte una mera declaración de efectos conservativos que permita que el quejoso siga sufriendo los daños del acto reclamado que estima violatorio de la Constitución.

Para terminar con el estudio genérico de suspensión en el juicio de amparo, es menester analizar los supuestos de su procedencia, según sea la naturaleza del acto reclamado contra el que se pide, a lo que a continuación nos avocamos.

IV. LA SUSPENSIÓN SEGUN LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO.

A. Actos de particulares.

Al igual que el juicio de amparo, la suspensión no procede contra actos de particulares, sólo contra actos de autoridad.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Amparo, "es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".

B. Actos positivos.

La suspensión procede contra actos positivos, o mejor dicho, de "carácter positivo". Según el maestro Burgoa, acto positivo o de carácter positivo es "... la actividad autoritaria que se traduce en la decisión o ejecución de un hacer."⁴²

⁴² Op. cit., p. 711

El acto negativo que implica un no hacer o una abstención de la autoridad responsable no es suspendible, ni jurídica ni materialmente, ya que no puede suspenderse lo que no es susceptible de realizarse. Así lo ha definido la Suprema Corte en jurisprudencia firme, en la que entiende por acto negativo "aquel en que la autoridad responsable se rehúsa a hacer algo."

Lo mismo sucede cuando se alega en el amparo violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8o. Constitucional, en el cual se ataca la negativa de la autoridad responsable, que implica un no hacer, un acto negativo no suspendible.

C. Actos negativos con efectos positivos.

Si el acto negativo implica una simple abstención o un no hacer tajante no es susceptible de suspenderse, pero si ese acto puede tener efectos positivos que se traduzcan en un hacer efectivo, sí procede la suspensión.

D. Actos prohibitivos.

A diferencia de los actos negativos, que implican una abstención pura y simple, los actos prohibitivos constituyen un hacer positivo al imponer al particular determinadas

obligaciones de no hacer o limitaciones a su actividad.

Para la Suprema Corte de Justicia, son actos prohibitivos "... los que fijan una limitación que tiene efectos positivos."

De tal suerte, al tener efectos positivos, los actos prohibitivos también son suspendibles en los términos de la Ley de la materia.

E. Actos consumados.

"Se entiende por acto consumado aquel que se ha realizado total e íntegramente, o sea, que ha conseguido plenamente el objeto para el que fue dictado o ejecutado."⁴³

Con las salvedades que hemos anotado en el apartado anterior sobre los efectos de la suspensión y no obstante las excepciones claras que hemos analizado, el principio general es que cuando el acto reclamado se ha ejecutado íntegramente es que ha producido sus efectos y por tanto la suspensión contra él es improcedente.

En este sentido, se ha pronunciado la Suprema Corte en jurisprudencia que dice:

⁴³ BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 712

"Contra actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie."

F. Actos declarativos.

Los actos declarativos de autoridades responsables que se concreten a reconocer una situación preexistente, sin ánimo de modificarla, no son suspendibles.

Por el contrario, es procedente la suspensión contra los actos declarativos que tienden a modificar una situación, que en sí mismos llevan un principio de ejecución.

G. Actos de tracto sucesivo.

Según el maestro Burgoa, los actos de tracto sucesivo son "...aquellos cuya realización no tiene unicidad temporal o cronológica, esto es, que para la satisfacción integral de su objeto se requiere una sucesión de hechos entre cuya respectiva realización media un intervalo determinado."⁴⁴

El principio general es que contra los actos de tracto sucesivo o continuos sí es procedente la suspensión, siempre

⁴⁴ Op. cit., p. 713

y cuando se pida antes de que se ejecuten ciertos actos o hechos que deban realizarse para obtener el fin común. En tal caso, los efectos de la suspensión consisten en evitar la continuación de los actos o hechos que no se han ejecutado.

De acuerdo con ese principio general, la suspensión debe negarse si se pide cuando el acto continuo ha producido totalmente sus efectos, pues éste se ha consumado.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido que "tratándose de hechos continuos procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclamen" y que "la suspensión contra actos de tracto sucesivo afecta sólo a los hechos que se ejecuten o traten de ejecutarse a partir del auto de suspensión, pues los anteriores tienen el carácter de consumados".

Al respecto, queremos hacer hincapié en las excepciones que a dicho principio general se han presentado, las cuales han demostrado que en muchos de los casos es necesario dar efectos restitutorios a la suspensión con el fin de mantener viva la materia del amparo y de no causar el quejoso daños y perjuicios de imposible o difícil reparación.

Aún más, es en los actos de tracto sucesivo --en los que sus efectos se siguen produciendo-- donde se presenta comúnmente la necesidad y la oportunidad de dar marcha atrás a los efectos de la suspensión para que ésta sea efectiva.

H. Actos futuros.

Para comenzar, debemos distinguir entre actos futuros inminentes y actos futuros probables.

El tratadista Ignacio Burgoa nos define a los actos futuros probables o remotos como "aquellos que pueden o no suceder (actos inciertos), es decir, respecto de los cuales no se tiene una certeza fundada y clara de que acontezcan..." y considera que los actores inminentes "...son los que están muy próximos a realizarse de un momento a otro, y cuya comisión es más o menos segura en un lapso breve y reducido."⁴⁵

Al igual que el amparo, la suspensión es improcedente respecto los actos futuros probables y remotos, debiendo concederse contra los actos futuros inminentes, pues son éstos los que existen, van a ejecutarse y pueden dejar sin materia el amparo o causar daños de difícil reparación.

⁴⁵ Op. cit., p. 209

I. Leyes.

La suspensión no procede en contra de leyes hetero-aplicativas en sí mismas, pues sólo procede en contra del acto de aplicación de la ley, en cuanto a sus efectos y consecuencias.

En cambio, la suspensión sí es procedente en contra de leyes auto-aplicativas por sí mismas, pues su sola emisión ya produce una afectación a la esfera jurídica del particular, al imponerle cargas u obligaciones.

Los efectos de la suspensión otorgada contra una ley auto-aplicativa, consistirán en paralizar temporalmente sus efectos desde que se concede la suspensión hasta que se dicte ejecutoria en cuanto al fondo del amparo.

V. BASES CONSTITUCIONALES DE LA SUSPENSION.

Hemos querido incluir en este segundo capítulo de nuestro trabajo, un somero estudio y análisis de las disposiciones constitucionales que rigen la figura de la suspensión. Tales normas se refieren a la suspensión en general, sin distinguir su trámite en el amparo indirecto o en el directo. Ya en el tercer capítulo nos ocuparemos concretamente de estudiar a la suspensión en el amparo indirecto.

El artículo 107 constitucional fija las normas a las que debe sujetarse la Ley de Amparo y en materia de suspensión sus fracciones X, XI, XII y XVII, en lo conducente dicen:

"Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

...

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y la propia autoridad responsable decidirá al respecto; en todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de distrito.

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del Tribunal que la cometa, o ante el juez de Distrito que corresponda, pudiéndose recurrir en

uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el juez de Distrito no residiere en el mismo lugar que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

...

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare."

Del análisis de la fracción X transcrita, destacamos:

1. Se consagra a nivel constitucional la suspensión de los actos reclamados en favor del quejoso.
2. La suspensión sólo procede en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley.

Esto implica que se dejó al legislador secundario la facultad para que a través de una ley determine los requisitos de procedencia de la suspensión, las condiciones para que surta sus efectos y las garantías que deben exhibirse para ello. Es, pues, claro que se dejó al legislador secundario amplia libertad para fijar los criterios que orientarán al juez en la resolución del

incidente de suspensión.

3. Esos criterios orientadores que fijará el legislador secundario, deben atender a las siguientes bases:

a) La naturaleza de la violación alegada. Así, en algunos casos, como veremos más adelante, la suspensión se decretará de oficio, y en otros sólo a instancia de la parte agraviada.

b) La dificultad en la reparación de los daños y perjuicios que puede sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado. De esta manera se justifica uno de los fines de la suspensión, en cuanto a que persigue evitar que se causen al quejoso daños y perjuicios de difícil o hasta de imposible reparación. Dentro de los márgenes de libertad que se dejan al órgano jurisdiccional para decidir sobre el otorgamiento de la suspensión, debe pensarse que a mayor dificultad de la reparación de los daños que pueden producirse al quejoso, mayor será la necesidad de que se considere procedente la suspensión.

c) Los daños y perjuicios que la suspensión origine a terceros perjudicados. Así como la suspensión otorgada tiene como uno de sus fines evitar daños al quejoso, el

órgano jurisdiccional también tiene que valorar los daños que pueden ocasionarse a los terceros perjudicados, pues también estos últimos son particulares cuyas garantías individuales pueden verse afectadas si se otorga la suspensión. De cualquier forma, los daños y perjuicios que pueden ocasionarse a los terceros perjudicados con la suspensión pueden ser garantizados mediante fianza, depósito o hipoteca.

d) El interés público. Si con el otorgamiento de la suspensión se daña el interés público, aquélla debe negarse, pues en un estado de derecho como el nuestro, el principio es que el interés general prevalece sobre el particular. Lo importante aquí es que se defina muy claramente lo que debe entenderse por interés público y que se especifique correctamente cuando puede ser dañado con la suspensión --de lo cual nos ocuparemos en el capítulo posterior--, ya que en muchos casos el órgano jurisdiccional ha negado injustificadamente la suspensión, basándose en un concepto erróneo del interés público y de los supuestos en que puede ser realmente dañado.

4. El segundo párrafo de esta fracción X prevé la "suspensión de oficio" en amparos interpuestos contra sentencias definitivas en materia penal, así como el

requisito de otorgar fianza para que proceda la suspensión en amparos promovidos contra sentencias definitivas en materia civil, con la posibilidad de que la contraparte otorgue una contrafianza para invalidar la suspensión. Con posterioridad veremos los requisitos de la fianza y contrafianza y el amplio arbitrio que se deja al órgano jurisdiccional para fijarlas.

Respecto de la fracción XI del artículo 107 Constitucional, encontramos que:

1. En amparos directos, el órgano jurisdiccional competente para conocer de la suspensión es la propia autoridad responsable, por lo que el quejoso debe presentar ante ella su demanda de amparo, incluyendo su petición de que se suspenda el acto reclamado.
2. En amparos indirectos, el órgano que conoce y resuelve la suspensión es el juez de Distrito, ante quien se presenta directamente la demanda de amparo.

Por cuanto al segundo párrafo de la fracción XII aludida, basta decir que constituye el fundamento constitucional de los artículos 38, 39 y 144 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, las autoridades judiciales comunes de los lugares en que no reside juez de Distrito pueden recibir la demanda de

amparo y conceder la suspensión provisional, siempre y cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, y cuando se afecten a núcleos de población, ejidatarios o comuneros en sus derechos agrarios.

Por último, la fracción XVII del artículo 107 constitucional nos señala la responsabilidad que tiene la autoridad responsable en el caso de que niegue infundadamente la suspensión o de que acepte una fianza ilusoria e insuficiente, consistiendo tal responsabilidad en que pueda ser consignado a la autoridad correspondiente y en que deba responder civilmente y solidariamente junto con el que ofreció la fianza y con el que la prestó ante la parte perjudicada.

En los capítulos subsecuentes veremos como han sido incorporadas estas bases constitucionales en la Ley de Amparo, pero sólo en lo que concierne a la tramitación de la suspensión en el amparo indirecto. No es que no nos importe la suspensión en el amparo directo, de hecho las propuestas que hacemos sobre la reglamentación de la suspensión en el amparo indirecto también podrían ser incorporadas a aquélla, sólo que abarcar los dos temas es excesivo para un trabajo de tesis como el que desarrollamos.

CAPITULO TERCERO

LA SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

Como ya hemos apuntado, decidimos dedicar nuestra tesis al estudio y análisis de la suspensión en el amparo indirecto y no en el directo, porque creemos que es en aquélla en donde se han presentado mayores problemas de interpretación para los legisladores y para el órgano jurisdiccional; sobre todo para este último, que en su diaria tarea por resolver los casos de suspensión que se le presentan, ha fijado criterios judiciales "según su parecer", en algunos casos correctos, pero en otros tantos contrarios al espíritu de las bases constitucionales de la figura de la suspensión, causando daños irreparables a los quejosos y violando el orden jurídico.

Esto se debe, más que a un criterio autoritario y arbitrario y a un ánimo doloso de los jueces de Distrito por negar la suspensión en la mayoría de los asuntos --dado el gran cúmulo de asuntos que tienen en trámite-- y más que al abuso que los particulares hacen del amparo y de la suspensión, a la amplia libertad de valoración y decisión que les ha dejado la Ley de Amparo.

Posiblemente el legislador secundario, creador de la Ley de Amparo, al verse en problemas para la fijación de reglas específicas de aplicación general a todos los casos de suspensión, prefirió dejar al Órgano jurisdiccional la ardua tarea de decidir, con amplio criterio, la procedencia de la suspensión. Lamentablemente esto ha ocasionado que predominen criterios no muy acertados y contrarios al orden preestablecido por nuestra Carta Magna.

En el capítulo final de nuestro trabajo analizaremos los inconvenientes que se han presentado por el ejercicio de la facultad discrecional que tiene el juez de Distrito para otorgar la suspensión. Para ello, necesitamos estudiar cómo es que está regulada por la Ley de Amparo la tramitación de la suspensión en el amparo indirecto, lo que es materia de este capítulo, en el cual iremos enfatizando los supuestos legales que provocan el ejercicio de la mencionada facultad discrecional.

I. CLASES DE SUSPENSION.

Antes de pasar a estudiar los requisitos de procedencia y la tramitación del incidente de suspensión en el amparo indirecto, hemos de destacar brevemente una clasificación académica y legal de la suspensión.

- A. Desde el punto de vista de su procedencia, la suspensión se clasifica en: suspensión de oficio y suspensión a petición de parte.

Así lo establece el artículo 122 de la Ley de Amparo, que dice:

"Artículo 122.- En los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo."

Por regla general la suspensión procede a petición de parte y por excepción procede de oficio.

1. Suspensión de oficio.

"La suspensión oficiosa o de oficio es aquella que se concede por el Juez de Distrito sin que previamente exista ninguna gestión del agraviado solicitando su otorgamiento. La procedencia de la suspensión oficiosa, derivada de un acto unilateral y de *motu proprio* de la jurisdicción, obedece a la gravedad del acto reclamado y al peligro o riesgo de que, de ejecutarse éste, quede sin materia el juicio de amparo por imposibilidad de que se cumpla la sentencia constitucional que

confiera al quejoso la protección de la Justicia Federal."⁴⁶

El artículo 123 de la Ley de Amparo, que regula la suspensión de oficio, establece:

"Artículo 123.- Procede la suspensión de oficio:

I. Cuando se trate de 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;

II. 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 reclamada.

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley.

Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados."

Como se puede ver, la fracción I de este artículo dispone la procedencia de la suspensión de oficio considerando la

⁴⁶ BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 718

gravedad de los actos reclamados, como son aquellos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro y las penas de mutilación y de infamia, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales.

Entre los casos enumerados, la privación de la vida y los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional son de tal naturaleza que, si llegaran a ejecutarse, harían físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada. La gravedad que en sí mismos conllevan estos actos y el hecho de que de ejecutarse sería físicamente imposible la restitución es lo que justifica la procedencia de la suspensión de oficio.

Por su parte, actos como la deportación o destierro, la multa excesiva y la confiscación de bienes, aunque de ejecutarse, si serían reparables con la sentencia de fondo del amparo, también son susceptibles de suspenderse oficiosamente por el juez en virtud de la gravedad que revisten.

A diferencia de la fracción I, que contiene una enumeración limitativa de los casos en que procede la suspensión de oficio --quizá previendo el legislador que pudieran existir otros casos en que la ejecución del acto reclamado haría

imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada-- , la fracción II del mismo numeral citado establece una regla general. Esta fracción II deja amplia libertad al juez de Distrito para decidir cuando se trata de un acto cuya ejecución haría físicamente imposible la restitución al quejoso del goce de la garantía individual violada, para entonces conceder la suspensión de oficio y evitar con ella la consumación de ese acto.

No obstante esa amplia libertad del juez de Distrito, consideramos que esta fracción II tiene un alcance limitado, pues debe entenderse en conjunto con lo establecido por la fracción I. Así lo expresa Ricardo Couto al señalar que "En nuestro concepto, la fracción II del artículo 123 estatuye una regla general, en la que quepan los casos que el legislador no pudo prever en la fracción I del mismo artículo; en esa virtud, creemos que la fracción II debe interpretarse en relación con lo prescrito en la fracción I, con lo que queremos decir que los casos de aplicación de aquélla, deben ser semejantes, a los de que habla la fracción I, esto es, debe tratarse de un hecho de tal modo inherente a la persona, que su ejecución implique imposibilidad física de que el agraviado pueda ser repuesto en el goce de su garantía, y a la vez, esa garantía debe ser tan neta, tan precisa, tan indiscutible, como netos, precisos e indiscutibles son los derechos que a favor del individuo reconoce el artículo 22 de

la Constitución."⁴⁷

De lo anterior inferimos que los propósitos fundamentales de la suspensión de oficio son: la gravedad del acto reclamado y su irreparabilidad si se ejecutan, lo que a su vez nos lleva a pensar que la intención del precepto legal que analizamos es que la suspensión se decrete de oficio aunque los actos que enumera ya se hubiesen ejecutado, en caso de que todavía pudieran restituirse, como pueden ser la deportación o destierro, la confiscación de bienes o la multa excesiva. En estos casos y en algunos otros que encuadren en la fracción II del artículo 123, es posible dar marcha atrás a la ejecución realizada con la suspensión oficiosamente decretada, pues lo que la ley quiere, dada la gravedad de esos actos, es que precisamente no perduren en el tiempo en perjuicio de los particulares.

Esto último corrobora, de nueva cuenta, las excepciones que pueden suscitarse al principio general de que la suspensión sólo tiene efectos conservativos y no restitutorios. Si es físicamente posible restituir al quejoso de los bienes de los que ha sido privado por un acto tan grave, prohibido por la Norma Fundamental, como es la confiscación, ¿cómo podría un juez de Distrito negar la suspensión de oficio contra una

⁴⁷ Op. cit., pp. 114-115

confiscación de bienes ya ejecutada? Es cierto que la finalidad de la sentencia de amparo sería la de restituir al quejoso de los bienes confiscados, pero también lo es que la propia Ley está previendo, con la suspensión de oficio, que un acto de gravedad tan importante, como es la confiscación, no perdure en el tiempo mientras se resuelve sobre la constitucionalidad del acto. Negar la suspensión de oficio para no atribuirle los efectos restitutorios que son necesarios en este caso, además de que puede producir al quejoso daños y perjuicios de imposible o difícil reparación, constituye una violación flagrante al orden constitucional, pues se estaría permitiendo que perdure durante un cierto tiempo --lo que tarde la substanciación del amparo-- una transgresión al artículo 22 constitucional que no debiera durar ni el más mínimo tiempo.

Aún más, la parte final del propio artículo 123 faculta al juez de Distrito a tomar "las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados", lo que viene a corroborar la intención que hemos atribuido a este precepto legal, de no permitir que actos como los que enumera y otros similares puedan estar consumados en tanto se dicta la sentencia de amparo.

Es de tal importancia la suspensión de oficio y tan urgente que produzca sus efectos a la brevedad posible, que el propio

artículo 123 señala que deberá decretarse de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándolo sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento. Incluso, el juez podrá hacer uso de la vía telegráfica en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de la Ley de Amparo, que obliga a los jefes y encargados de las oficinas de correos y telégrafos a recibir y transmitir, sin costo alguno para los interesados ni para el Gobierno, los mensajes en que se demande amparo por alguno de los actos enunciados, así como los mensajes y oficios que expidan las autoridades que conozcan de la suspensión, aún fuera de las horas del despacho y aún cuando existan disposiciones en contrario de las autoridades administrativas, bajo pena de ser castigados con la sanción que el Código Penal en materia federal señala para el delito de resistencia de particulares y desobediencia.

Conforme a este mismo artículo 23, segundo párrafo, tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación o destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, así como la incorporación forzosa al ejército o armada nacionales, todos los días del año y todas las horas del día o de la noche son hábiles para promover el amparo, así como para tramitar el incidente de suspensión y dictar las providencias urgentes, a fin de que se cumpla con la

resolución en que se haya concedido, sin necesidad de habilitación por parte del juez.

Igualmente, es necesario mencionar que el cuarto y último párrafo del citado artículo 23, permite a los jueces habilitar los días y las horas inhábiles para la admisión de la demanda de amparo y la tramitación de los incidentes de suspensión no comprendidos en el segundo párrafo de este mismo artículo, cuando consideren que se trata de un caso urgente y de notorios perjuicios para el quejoso. Nuevamente aquí encontramos el amplio arbitrio que se ha atribuido al órgano jurisdiccional para tomar decisiones en materia de suspensión, mas sin embargo creemos que por lo que concierne a este precepto nada podemos hacer para reglamentar más específicamente tal facultad, pues en tal caso, verdaderamente será necesario que el juez analice cada caso concreto para decidir si procede la habilitación de días y horas inhábiles.

Como hemos visto, tratándose de la suspensión de oficio no tienen lugar la existencia de la suspensión provisional ni de la definitiva --mismas que estudiaremos más adelante--, ni se lleva a cabo ningún procedimiento incidental, como sucede con la suspensión a petición de parte.

Si bien es cierto que la suspensión oficiosa se decreta de plano, puede ser revocada o modificada en términos del

artículo 140 de la Ley de Amparo. En efecto, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el amparo, pueden surgir hechos supervenientes que sirvan de fundamento al juez de Distrito para reanalizar si concurren o no los elementos o condiciones que prevé el artículo 123 de la ley y, entonces, estar en posibilidad de otorgar la suspensión de oficio antes negada o negar la otorgada (revocación), o bien, tan sólo modificar en alguna de sus partes y efectos la resolución emitida originalmente sobre la suspensión (modificación).

Finalmente, por lo que concierne a la suspensión de oficio, debemos anotar que con base en el artículo 199 de la Ley de Amparo, el juez de Distrito o la autoridad que conozca de la suspensión y que no suspenda el acto reclamado cuando se trate de peligro de privación de la vida o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 Constitucional, si se llevase a efecto la ejecución de aquél, será castigado por el delito de abuso de autoridad previsto por los artículos 213 y 214 del Código Penal Federal. Si la ejecución no tuviese lugar por causas ajenas a la Justicia Federal, sólo será castigado por el delito cometido contra la administración de justicia tipificado por el artículo 225 del mismo ordenamiento penal, que estatuye una pena menor al del anterior delito.

2. Suspensión ordinaria o a petición de parte.

A contrario sensu del concepto que hemos visto de suspensión de oficio, la suspensión a petición de parte, llamada también ordinaria --por constituir ésta la regla y aquélla la excepción--, es aquella que el agraviado debe solicitar al órgano jurisdiccional, el cual, después de analizar los requisitos de procedencia previstos por la ley para su otorgamiento, puede o no concederla, previa la tramitación del incidente respectivo, y que de otorgarse exige al quejoso el cumplimiento de los requisitos señalados por la ley para que surta sus efectos.

De este concepto, destacamos los siguientes elementos:

a. La suspensión ordinaria procede sólo a petición de parte. La sola omisión de solicitarla por parte del quejoso en su escrito de demanda, basta para que el juez no abra a trámite el incidente respectivo, aunque debe decirse que el agraviado puede solicitarla en cualquier momento del juicio de amparo, hasta antes de que se dicte sentencia ejecutoria, pero siempre la solicitud deberá ser expresa, por escrito y excepcionalmente, en los casos del artículo 117 de la Ley de Amparo, podrá ser oral, por medio de comparecencia.

b. Los requisitos de procedencia de la suspensión

ordinaria no son tan precisos como los señalados para la suspensión de oficio, en tanto que se deja amplia libertad al juez de Distrito para su valoración, como lo veremos más adelante.

c. El juez de Distrito no está obligado siempre a concederla de la manera tajante que la ley obliga a conceder la suspensión de oficio. A través de la substanciación del incidente correspondiente, los preceptos que rigen a la suspensión ordinaria permiten al juez mayor margen de interpretación y decisión para su otorgamiento.

d. Como hemos visto, una vez otorgada la suspensión de oficio no se exige al quejoso el cumplimiento de requisito alguno para que surta sus efectos, en cambio, en la suspensión ordinaria, una vez otorgada, el agraviado debe cumplir con los llamados requisitos de efectividad para que aquélla se aplique en su beneficio.

Forma parte de este tercer capítulo un análisis exhaustivo de los requisitos de procedencia y de efectividad de la suspensión a petición de parte, pues como hemos señalado en las notas introductorias de este trabajo, nuestra intención es discutir tales requisitos y proponer una nueva forma de establecerlos y valorarlos. Pero antes de esto, para conservar un orden lógico, terminemos con la clasificación de la

suspensión que hemos propuesto.

- B. Desde el punto de vista del momento en que se decreta y de su duración, la suspensión se clasifica en: suspensión provisional y suspensión definitiva.

La base de esta clasificación la constituye el artículo 130 de la Ley de Amparo, que textualmente dice:

"Artículo 130.- En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal.

En este último caso la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad que la haya concedido, bajo la responsabilidad de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediere, bajo la más estricta responsabilidad del juez de Distrito, quien tomará además, en todo caso, las medidas de aseguramiento que estime pertinentes.

El juez de Distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior."

Los elementos y características de la suspensión definitiva,

sea de oficio* o a petición de parte, ya los hemos analizado, y los requisitos de procedencia y de efectividad de la suspensión ordinaria, con carácter de definitiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley de Amparo, los veremos con posterioridad. Por tanto, en este apartado sólo destacaremos las características de la suspensión provisional, que sólo existe respecto de la suspensión ordinaria tramitada en amparo indirecto, las cuales son las siguientes:

1. La suspensión provisional requiere ser solicitada por el quejoso.

2. La suspensión provisional se decreta, si procede, con la sola presentación de la demanda en que se solicite.

3. El efecto de la suspensión provisional es mantener las cosas en el estado que guarden. Aquí cabe recordar los comentarios que hemos hecho a lo largo de este trabajo sobre la posibilidad de dar efectos restitutorios a la suspensión, pues en este caso también se aplican.

* NOTA: Aunque la Ley de Amparo no menciona expresamente que la suspensión de oficio sea definitiva, sí lo es, desprendido esto de su propia naturaleza, que no requiere de una suspensión provisional, y de un mero juicio lógico que nos lleva a concluirlo.

4. El efecto de la suspensión provisional está limitado a cierto tiempo, pues dura hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.

5. La decisión del juez de Distrito sobre el otorgamiento de la suspensión provisional está condicionada a que realice un análisis previo para determinar si se cumplen con los requisitos de procedencia de la suspensión definitiva en los términos al artículo 124 de la Ley de Amparo. Esto no obliga al juez a tener que conceder la suspensión definitiva si ha concedido previamente la provisional, puesto que de la tramitación del incidente respectivo puede deducir la improcedencia de la suspensión definitiva por la insatisfacción de los requisitos de ley.

6. Asimismo, es causa de procedencia de la suspensión provisional el que el juez considere que existe peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con "notorios perjuicios" para el quejoso. Nuevamente se presenta en la ley esa facultad discrecional que se confiere al Juez de Distrito para apreciar si se cumple con el requisito de que existan "notorios perjuicios", con lo que no estamos de acuerdo y analizaremos en el capítulo cuarto de esta tesis.

7. Al otorgar la suspensión provisional, el juez de Distrito está obligado a tomar las medidas que estime convenientes para salvaguardar derechos de terceros y evitar perjuicios a los interesados. Para no defraudar los derechos de terceros, el juez fija una garantía que servirá para responder de los daños y perjuicios que se pudiesen ocasionar al tercero con la no ejecución del acto reclamado. Una vez exhibida la garantía, la suspensión surtirá sus efectos. Para evitar perjuicios a los interesados, una vez más destacamos que se pudiese presentar algún caso en el que el juez de Distrito tuviese que dar efectos constitutivos y hasta restitutorios a la suspensión.

8. En la suspensión provisional concedida respecto de la libertad personal del quejoso, el juez debe dictar las medidas de aseguramiento pertinentes para que: 1º el quejoso goce de su libertad, quedando a disposición de la autoridad que hubiese concedido la suspensión, sin perjuicio de que pueda obtener la libertad caucional y 2º el quejoso no se substraiga de la acción de la justicia.

9. La resolución que concede o niega la suspensión provisional es recurrible, según lo dispone el artículo 95, fracción XI, que señala:

"Artículo 95.- El recurso de queja es procedente:

...

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

El término para la interposición de este recurso es de veinticuatro horas, siguientes a la en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida, y debe presentarse ante el juez de Distrito o ante el superior del Tribunal que hubiere conocido de la suspensión provisional, quienes remitirán de inmediato los escritos de queja al Tribunal que deba conocer de ella. El Tribunal Colegiado de Circuito resolverá de plano lo que proceda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes (artículos 97, fracción IV, y 99, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo).

10. Conforme a los artículos 38, 39 y 40 de la Ley de Amparo, autoridades judiciales distintas del juez de Distrito, cuando en el lugar en que radiquen las autoridades ejecutoras no haya juez de Distrito, pueden conceder la suspensión provisional en tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal. Lo mismo en el caso de que se afecten a núcleos de población, ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios.

Dichas autoridades judiciales pueden ser, según sea el caso, las siguientes:

- 1ª En los lugares en que no resida juez de Distrito, serán los jueces de primera instancia, dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trate de ejecutar el acto reclamado, los que podrán recibir la demanda de amparo y conceder la suspensión provisional.

- 2ª Cuando el amparo se promueva contra un juez de primera instancia y no haya en el lugar otro de la misma categoría, o cuando reclamándose contra diversas autoridades, no resida en el lugar juez de primera instancia o no pudiere ser habido --esto presupone obviamente que en lugar no resida juez de Distrito-- será cualquiera de las autoridades judiciales que ejerzan jurisdicción en el mismo lugar, si es que en él reside la autoridad ejecutora, la que podrá recibir la demanda de amparo y conceder la suspensión provisional en los casos enunciados.

La suspensión provisional concedida por las autoridades judiciales en los términos de los preceptos legales invocados tiene por efecto el que se "mantengan las cosas en el estado en que se encuentren, por el término de setenta y dos horas, que deberá ampliarse en lo que sea necesario, atenta la

distancia que haya a la residencia del juez de Distrito".

Es importante mencionar que los artículos 38 y 39 citados contienen un grave error al señalar que dichas autoridades judiciales "podrán" suspender provisionalmente el acto reclamado cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, así cuando se afecten a núcleos de población, ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios. En nuestro concepto, el error consiste en que todos esos actos, a excepción de los ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, son suspendibles de oficio, según lo dispone el artículo 123 de la Ley de Amparo, luego entonces es incorrecto que el artículo 38 diga "pudiendo" ordenar que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentren. Ahora bien, por lo que concierne a los ataques a la libertad fuera de procedimiento judicial, el último párrafo del artículo 130 de la Ley de Amparo señala que "siempre se concederá" la suspensión provisional respecto de dichos ataques, por lo que no es congruente que los artículos 38 y 39 aludidos prevean que las autoridades judiciales enunciadas "puedan" otorgar la suspensión provisional en tal caso. Este error debe corregirse, lo cual es posible con sólo cambiar la redacción de esos preceptos, para que señalen expresamente que dichas

autoridades judiciales "deberán" conceder de plano la suspensión de oficio en los casos del artículo 123 de la Ley de Amparo y que además están obligados a otorgar la suspensión provisional cuando se trate de ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, en los términos del último párrafo del artículo 130 de la Ley de Amparo.

II. REQUISITOS DE PROCEDENCIA Y DE EFECTIVIDAD DE LA SUSPENSIÓN ORDINARIA.

En el apartado anterior de este capítulo ya hemos analizado los requisitos para el otorgamiento de la suspensión de oficio, corresponde ahora estudiar los requisitos de la suspensión ordinaria o a petición de parte, que como hemos señalado se dividen en requisitos de procedencia y requisitos de efectividad.

A. Requisitos de procedencia de la suspensión ordinaria.

Antes que cumplirse con los requisitos que señala el artículo 124 de la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión ordinaria o a petición de parte, deben satisfacerse dos elementos esenciales, que son:

10. Que los actos reclamados contra los que se solicita la suspensión, sean ciertos. Los actos reclamados deben existir.

Si del informe previo de la autoridad se desprende la existencia de tales actos el quejoso no tiene ningún problema pues se satisface este primer elemento, pero si la autoridad responsable niega la existencia de los actos reclamados el agraviado debe comprobar su existencia en la audiencia incidental, ya que si no la acredita se negará la suspensión por carecer de materia sobre la cual deba concederse.

Al respecto, cabe mencionar que el quejoso puede ofrecer pruebas documentales que acrediten la existencia de los actos reclamados, como pueden ser los originales, copias certificadas o copias fotostáticas --solicitando su cotejo con sus originales-- de los documentos en que constan esos actos, para lo cual la propia Ley de Amparo le ofrece algunas facilidades que le permiten obtener de las responsables, al menos, las copias certificadas necesarias. Asimismo, el quejoso puede ofrecer la prueba de inspección ocular para que el juez de Distrito verifique que existe el acto reclamado "inspeccionando" el expediente de la autoridad responsable.

2o. Que la naturaleza de los actos reclamados permita que sean suspendidos. Este elemento esencial de procedencia de la suspensión atiende a la naturaleza del acto reclamado, situación que ya hemos analizado en el capítulo segundo de esta tesis.

Además de los dos elementos esenciales anteriores, para la procedencia de la suspensión se deben satisfacer los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, que establece:

"Artículo 124.- Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran los requisitos siguientes:

I. Que la solicite el agraviado;

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

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión: se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las ordenes militares;

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

El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio."

Del precepto legal transcrito, deducimos los siguientes requisitos de procedencia de la suspensión:

1. Solicitud del agraviado.

Ya comentamos con antelación este requisito que se basa en el principio de que sólo a petición de parte se despliega la actuación jurisdiccional.

A diferencia de lo que acontece con la suspensión de oficio, la intención de la ley en la suspensión ordinaria, es que los casos que pueden encuadrar dentro de esta última no son de la gravedad de los prevenidos en el artículo 123 de la propia ley, ni causan un daño de imposible reparación, sólo de difícil reparación, por lo que solamente con el interés manifiesto del quejoso se procede a su tramitación, pues sólo él está interesado en beneficiarse con esta medida cautelar y evitarse perjuicios mayores.

Como ya dijimos, la solicitud debe ser expresa, sea que se incluya en la demanda de amparo escrita, que se pida por comparecencia en los casos del artículo 117 de la Ley de Amparo, o bien, que se pida durante la tramitación del juicio conforme al artículo 141 de la Ley de la materia.

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

El concepto, naturaleza y alcances de este requisito de procedencia de la suspensión ha presentado graves problemas

de interpretación, tanto para la doctrina como para los litigantes y para el propio Poder Judicial Federal.

Decidir cuando se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público ha sido motivo de criterios judiciales disímolos y no congruentes con el texto constitucional y con el espíritu que la Ley Fundamental quiso dar a la figura de la suspensión.

El fundamento de este requisito radica en el principio según el cual, el interés social, público o colectivo es siempre superior al interés particular, por lo que si con la suspensión se afecta a aquél, el segundo debe ser sacrificado negándose la protección de esta medida cautelar.

Para esclarecer la naturaleza y alcances de este importante y difícil requisito de procedencia, debemos tratar de entender primeramente qué significa interés social y qué significa disposiciones de orden público.

Según el maestro Burgoa, "puede decirse que el interés social se traduce en cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja o evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o

lográndose un bienestar común".⁴⁸

Por su parte, Carlos Arellano García empieza por esclarecer qué debe entenderse por perjuicio, remitiéndose a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, según la cual "... el concepto de perjuicio, para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquier ganancia lícita, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona".⁴⁹ Así, dicho tratadista concluye: "Por tanto, se seguirá perjuicio al interés social cuando se ofendan los derechos de la sociedad. En su connotación gramatical más general, interés es el "provecho, utilidad o ganancia"... Por tanto, si el acto reclamado implica un provecho, utilidad o ganancia para la colectividad, para la sociedad, para el conglomerado, el juez de Distrito podrá negar la suspensión, si juzga que la suspensión del acto reclamado afectará ese provecho, utilidad o ganancia para la colectividad. El juez de Distrito goza de facultades discrecionales para determinar, en el caso concreto de que se trate, que no se concede la suspensión solicitada porque se sigue perjuicio al interés social. El legislador no ha podido prever apriorísticamente todos los casos en que

⁴⁸ Op. cit., p. 737

⁴⁹ Op. cit., p. 877

pueden ofenderse derechos de la colectividad. Por ello, ha dejado a su buen criterio, que no debe ser subjetivo, sino objetivo, determinar cuando, en la situación concreta, se pueden afectar los derechos de la colectividad."⁵⁰

Con una opinión en alguna forma distinta a la de los dos anteriores autores, Ricardo Couto nos dice: "En nuestro criterio, la base para estimar si hay perjuicio al interés general para que se conceda la suspensión, debe estar fundamentalmente en el estudio prejudicial que en el incidente relativo se haga sobre la violación reclamada, pues si de ese estudio aparece que la violación existe, no habrá perjuicio al interés social, concediendo la suspensión, ya que el más alto interés de la sociedad y del Estado está en el respeto de las garantías individuales, que, con la división de poderes y el sistema federativo, es la base de nuestra organización política... Pero este criterio no es el que predomina en la práctica en la aplicación de los principios sobre la suspensión. El interés social y el interés estatal se consideran independientemente de la violación constitucional, y de este modo, por inconstitucional que sea un acto, se niega la suspensión si se estima que hay interés público en que el acto se ejecute desde luego; ¡como si el interés público pudiera estar interesado en las violaciones del Código Supremo

⁵⁰ Idem, p. 877

del País!"⁵¹

El maestro Burgoa, después de muchas consideraciones sobre el orden público, atiende a la motivación y teleología de la norma o disposición para caracterizarla como de orden público o de orden privado, llegando a la conclusión siguiente: "Por tanto, si la expedición de una disposición normativa reconoce como causa próxima una necesidad que experimente el conglomerado humano como elemento integrante de cualquiera de las entidades jurídico-políticas en que está organizado el Estado Mexicano (Federación, Estados miembros y municipios), una situación perjudicial en que aquél se encuentre o pueda encontrarse o un problema que lo afecte o pueda afectarlo; y si dicha expedición propende, por modo directo e inmediato, a colmar tal necesidad, a remediar o prevenir la mencionada situación o a resolver o a evitar el citado problema, procurando, también como objetivo próximo, beneficiar a la colectividad, se estará en presencia de una norma de orden público. Por el contrario, si la regulación jurídica está determinada por motivos que sólo conciernen a los miembros individuales de la sociedad en cuanto tales, es decir, como susceptibles de considerarse independientemente de ésta, y si dicha regulación tiende a llenar sus necesidades, a solucionar sus problemas o a tratar sus situaciones particulares, las

⁵¹ Op. cit., p. 125

normas que la establezcan serán de orden privado."⁵²

Para Arellano García "una disposición es de orden público cuando tutela prevalentemente los derechos de la colectividad, de la sociedad, del conglomerado, frente a los intereses o derechos de individuos considerados separadamente."⁵³

Entendidos los conceptos de **interés social y de disposiciones de orden público**, estamos en posibilidad de formular las siguientes consideraciones sobre este requisito de procedencia:

a. Siempre que con la paralización de los efectos del acto reclamado se cause perjuicio al interés social --se ofendan los derechos de la colectividad-- o se contravengan disposiciones de orden público --que tutelan el orden social, al Estado en su organización y funcionamiento-- debe negarse la suspensión solicitada.

b. La función del juez de Distrito, cuando examina si se causa perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, es la de armonizar los derechos de la colectividad con los derechos del particular

⁵² Op. cit., pp. 733-734

⁵³ Op. cit., p. 878

que pide la suspensión, dando preferencia a la protección de aquéllos.

c. "La diferencia entre los requisitos "que no se siga perjuicio al interés social" y "que no se contravengan disposiciones de orden público" sólo está en que, en el requisito mencionado en primer término no hay disposición legal que tutele ese interés social, mientras que respecto del segundo requisito mencionado hay una disposición legal y hay un interés de la colectividad tutelado por esa disposición legal."⁵⁴

d. No siempre que la ley de que se trate exprese que sus normas o disposiciones son de orden público, ello es exacto. El juez tiene, en todo tiempo y según el criterio de la Suprema Corte, la obligación de revisar si las disposiciones revisten realmente ese carácter de orden público.

e. Según el texto del artículo 124 de la Ley de Amparo, las facultades del juez de Distrito para examinar si con la suspensión se causa perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público son discretionales.

⁵⁴ ARELLANO GARCIA, Carlos, Op. cit., p.878

La atribución de estas facultades discrecionales se basa en la idea de que sólo el juez de Distrito, a través del estudio que realiza de cada caso concreto, puede decidir si se dá tal perjuicio o se está en contra de normas de orden público.

Es cierto que sólo a través del análisis de cada caso concreto se puede emitir una resolución sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión, de acuerdo con el requisito de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, pero también lo es que si la propia ley fijara en forma más determinante y concreta los conceptos y alcances de este requisito, el juez sólo tendría que verificar el cumplimiento del mismo para entonces otorgar la suspensión.

f. El ejercicio de tales facultades discrecionales exige que el juez de Distrito obre con objetividad, dignidad, honestidad y sentido de responsabilidad. Además, el juez deberá ser un amplio conocedor del Derecho, concretamente del Derecho Constitucional, de las garantías individuales y del amparo; además, debe tener un concepto claro y completo de interés social y de disposiciones de orden público, para que entonces pueda emitir sus resoluciones con los debidos fundamento y motivación que exige el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional.

g. Para evitar, en alguna forma, el surgimiento de

diversos criterios sobre lo que causa perjuicio al interés social o contraviene disposiciones de orden público, en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 124 citado se hace una enumeración enunciativa, más no limitativa, de leyes, disposiciones y actos que dan idea o pauta al juez para normar su criterio.

No obstante esa enumeración de casos, que obliga al juez de Distrito a negar la suspensión siempre que se presenten, las facultades discrecionales del juez se conservan respecto de todos los demás casos que no han sido objeto de la enumeración pero que pueden encuadrar en el supuesto de la multicitada fracción II del numeral 124.

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

La fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo consagra este requisito fundamental de procedencia de la suspensión a petición de parte. Para delimitar sus alcances, es menester primero definir que se entiende por difícil reparación.

Aunque el maestro Burgoa nos dice que tal concepto es sumamente vago e impreciso de determinar en forma abstracta y general, y que en todo caso corresponde al juez de Distrito decidir en cada juicio concreto su aplicación, nos afirma "...

que un daño o perjuicio que cause la ejecución del acto reclamado son difíciles de repararse, cuando se tienen que poner en juego varios, costosos e intrincados medios para obtener la restauración de la situación que prevalecía con anterioridad al desempeño de la actuación autoritaria impugnada."⁵⁵

Para Carlos Arellano García, "será difícil la reparación de los daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución del acto reclamado, cuando éste, al obtener la sentencia concesoria del amparo, tenga que remover obstáculos para lograr la restitución de sus derechos infringidos. Conforme al Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia lo difícil es lo que se logra con mucho trabajo. Por lo tanto, será difícil la reparación de los daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución del acto reclamado cuando éste tenga mucho trabajo para obtener la restitución de sus derechos al dictarse una sentencia de amparo favorable."⁵⁶

Como se desprende de los términos de la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, por lo que respecta a este requisito de procedencia el juez de Distrito también goza de

⁵⁵ Op. cit., p. 744

⁵⁶ Op. cit., p. 879

facultad discrecional para valorar cuando son de difícil reparación los daños y perjuicios que se pueden causar al quejoso con la ejecución del acto reclamado.

Tratándose el juicio de amparo de violaciones al orden constitucional, de transgresiones a los derechos fundamentales del ser humano, consideramos que la ejecución del acto reclamado siempre producirá daños de imposible o de difícil reparación, por lo que en nuestro concepto este requisito nos parece absurdo y debiera suprimirse.

Ahora bien, si este requisito inocuo ha de prevalecer en la ley y su interpretación y valoración han de seguirse dejando al arbitrio del juzgador, por lo menos debiera exigirse a este último que funde y motive su resolución de acuerdo con el artículo 16 constitucional.

Sin embargo, nosotros insistimos en que debiera suprimirse, o al menos detallarse para que el juez tenga parámetros en los cuales base su determinación. En el capítulo final de este trabajo hablaremos sobre los inconvenientes que presenta el ejercicio de la facultad discrecional del juez de Distrito en este supuesto y veremos la posibilidad de fijarle los límites necesarios para su mejor aplicación.

Para completar el análisis del artículo 124 de la Ley de

Amparo, veremos ahora el contenido de su párrafo final, según el cual el juez de Distrito que conceda la suspensión, "procurará fijar la situación en la que se habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio."

Esta disposición otorga facultad discrecional al juez de Distrito, al dictar el auto de suspensión provisional y la interlocutoria que resuelva el incidente de suspensión, para fijar las condiciones que debe satisfacer el quejoso para que la suspensión surta sus efectos, consistentes en que garantice los posibles daños y perjuicios que se puedan ocasionar al tercero perjudicado, y para determinar las medidas que deben cumplir las autoridades responsables para que el acto reclamado no se ejecute.

Dentro de las determinaciones que debe tomar el juez de Distrito para que la suspensión decretada resulte útil y no se quede sin materia el juicio de amparo, pudiese presentarse algún caso en que sea necesario dar efectos restitutorios a dicha medida cautelar, idea que ya hemos expuesto en el capítulo segundo de este trabajo.

Las providencias más importantes que debe dictar el juez de Distrito para que la suspensión concedida surta sus efectos, son las tendientes a que la autoridad responsable acate su

resolución y cumpla con la suspensión decretada. "En efecto, la autoridad responsable, como parte en el juicio de amparo, está supeditada a dicho funcionario judicial en lo que atañe a los actos que se reclamen por el quejoso, tanto en el procedimiento principal o de fondo, como en el incidente suspensivo. Al otorgarse la suspensión definitiva, los actos reclamados que se hayan paralizado o detenido, no pueden ser ejecutados de ningún modo por las autoridades responsables ya que éstas quedan relevadas o desposeídas del imperio que pudiere conferirles la ley que normalmente rijan sus actividades. Suponer lo contrario, es decir, admitir que tales autoridades puedan aplicar al quejoso cualesquiera disposiciones legales para realizar los actos suspendidos, equivaldría a hacer nugatoria la suspensión, a desnaturalizar la condición de partes en que aquéllas están colocadas en el incidente respectivo y a eliminar la obligatoriedad y coercitividad que reviste la interlocutoria en que dicha medida cautelar se hubiese decretado, ya que, a pretexto o con motivo de la citada aplicación, se podría llevar adelante la actividad paralizada."⁵⁷

B. Requisitos de efectividad de la suspensión ordinaria.

Como afirma el maestro Burgoa, los requisitos de efectividad

⁵⁷ BURGOA, Ignacio, op. cit., p.794

"están integrados por todas aquellas condiciones que el quejoso debe llenar para surta sus efectos la suspensión concedida, esto es, para que opere la paralización o cesación del acto reclamado o de sus consecuencias."⁵⁸

A diferencia de los requisitos de procedencia que hemos analizado, que deben cumplirse en todos los casos para que la suspensión sea concedida, los requisitos de efectividad se presentan sólo en algunos supuestos que la propia Ley de Amparo señala.

De tal forma, en esos casos previstos por la ley, además de cumplirse los requisitos de procedencia para que la suspensión sea otorgada, el quejoso debe satisfacer las condiciones que se le impongan para que dicha suspensión surta sus efectos. Obvio es decir que, fuera de las hipótesis expresamente señaladas por la ley, cumplidos los requisitos de procedencia la suspensión será otorgada y surtirá sus efectos de inmediato, sin necesidad de cumplirse los requisitos de efectividad.

Esos casos especiales o hipótesis que establece la ley y que obligan al quejoso a cumplir los llamados requisitos de efectividad, son los siguientes:

⁵⁸ Idem, p. 763

1. **Requisitos de efectividad en amparos con tercero perjudicado (civiles, administrativos y laborales).**

a. **Garantía.**

En los casos en que exista tercero perjudicado, el artículo 125 de la Ley de Amparo estatuye:

"Artículo 125.- En los casos en que es procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado, que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía."

Las consideraciones que debemos hacer sobre esta disposición legal, son las siguientes:

i. El "tercero" que expresa este precepto es aquel que tenga el carácter de **tercero perjudicado** de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5º, fracción III, de la Ley de Amparo.

ii. Exigir el otorgamiento de una garantía al quejoso, como requisito de efectividad de la suspensión, presupone que esta última ya fue concedida.

iii. La garantía debe ser "bastante" para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se causasen al tercero perjudicado al no ejecutarse el acto. Para ello, el juez de Distrito, quien tiene la facultad de fijar el monto de la garantía, según lo dispone el artículo 128 de la Ley de Amparo, deberá razonar los posibles daños y perjuicios que puedan ocasionarse con la no ejecución del acto reclamado. De nueva cuenta, vemos aquí la atribución de facultades discrecionales al juez de Distrito en materia de suspensión.

Debemos decir que, para el juez de Distrito, la fijación del monto de la garantía resulta una tarea muy difícil si se considera que la ley no prevé base alguna para ello que pudiese orientar su criterio. La ley sólo le dice que la garantía deberá ser "bastante" y, por otro lado, no le exige que deba valorar prueba alguna que pudieran ofrecer las partes con el fin de cuantificar lo más exacto posible los daños y perjuicios que pudiesen ocasionarse al tercero, considerando, incluso, la capacidad económica del quejoso.

Sobre este particular queremos proponer algunos cambios, por lo que volveremos a tocarlo en el capítulo cuarto de este trabajo.

iv. De acuerdo con el artículo 126 de la Ley de Amparo,

la garantía que el quejoso debe otorgar puede consistir en fianza, hipoteca o depósito de dinero.

-- Fianza. El artículo 2794 del Código Civil para el Distrito Federal, la define como "un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si éste no lo hace".

En materia de amparo, por virtud de la fianza, una persona física o moral se obliga a indemnizar al tercero perjudicado de los daños y perjuicios que la suspensión le cause, en el caso de que su fiado (el quejoso), no obtenga sentencia favorable en cuanto al fondo del amparo.

La fianza puede ser otorgada por compañía autorizada para ello, o por persona física de acreditada solvencia; esta última, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, debe tener bienes inmuebles.

-- Hipoteca. El artículo 2893 del Código Civil para el Distrito Federal, define a la hipoteca como aquella "garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley."

En este caso, el tercero perjudicado asumirá el carácter de acreedor hipotecario, y los daños y perjuicios que le cause la suspensión serán cubiertos con el valor de los bienes hipotecados.

-- Depósito de dinero. Para estos casos, también se admite el depósito de dinero, que según nos dice Carlos Arellano García, debe realizarse en Nacional Financiera, S.A. (ahora Nacional Financiera, S.N.C.), en acatamiento a lo que dispone la Ley Orgánica de esta institución.

Para fundar lo anterior, Arellano García nos transcribe los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica citada, que dicen:⁵⁹

"Art. 10.- Nacional Financiera, S.A. será la

⁵⁹ op. cit., p. 881

exclusiva depositaria de las sumas en efectivo y de los títulos o valores que secuestren las autoridades judiciales o administrativas de la Federación y del Distrito Federal. Los jueces y las autoridades competentes de las oficinas administrativas estarán obligados a entregar a la Institución dichos bienes, en su indicado carácter de depositaria."

"Art. 11.- Deberán hacerse en Nacional Financiera, S.A., los depósitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en los juicios de amparo, y, en general, los depósitos de garantía que deban constituirse conforme a las disposiciones de las leyes federales, o del Distrito Federal, o por órdenes o contratos de autoridades de la Federación o del Distrito Federal."

v. La garantía que se exige en el citado artículo 125 de la Ley de Amparo tiene un doble carácter: es legal porque está ordenada expresamente en la ley y, a la vez, es judicial porque corresponde al juez de Distrito imponerla en cada caso.

vi. La determinación de que se deba otorgar una garantía y la fijación de su monto corresponden al juez de Distrito en cada caso concreto, en ejercicio de las facultades discrecionales que el artículo 128 de la Ley de Amparo le atribuye.

Incluso, el párrafo segundo del artículo 125 de la ley citada señala que el juez fijará discrecionalmente el importe de la garantía cuando los derechos del tercero perjudicado no sean "estimables en dinero". En todo caso, la resolución que emita el juez de Distrito sobre la idoneidad de la garantía deberá estar fundada y motivada.

vii. Existen importantes jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia en relación con la determinación de la garantía. Para los propósitos de nuestro estudio, interesan mucho las que se refieren a la fijación del monto de la garantía, mismas que comenta el maestro Burgoa en los términos que nos permitimos transcribir a continuación:

"En primer lugar, cuando la suspensión se concede contra una sentencia recaída a un procedimiento en el cual las prestaciones del tercero perjudicado no hayan sido aseguradas, el monto de la fianza debe establecerse atendiendo al importe de la condena decretada en dicha resolución y al de los intereses legales respectivos calculados por el término de un año.

Por el contrario, cuando existe el aseguramiento de las pretensiones del tercero perjudicado dentro del procedimiento en el cual se haya dictado la resolución cuyas consecuencias se pretenden suspender, el monto de la fianza que debe otorgar el quejoso únicamente debe ser calculado para garantizar los perjuicios que la suspensión correspondiente pueda ocasionar a dicho tercero perjudicado, estimándose como tales los intereses legales que origine la suerte principal, importe de la condena, por el término de un año."⁶⁰

A reserva de que con posterioridad analizaremos en su integridad el contenido del artículo 139 de la Ley de Amparo, por el momento cabe destacar que de este precepto se deduce que el quejoso debe otorgar la garantía a que se refiere el artículo 125 citado, dentro del término de cinco días,

⁶⁰ op. cit., p. 767

contados a partir de que surta efectos la notificación de interlocutoria en que la suspensión se hubiese concedido.

De los términos del artículo 139 que referimos, parece desprenderse que si el quejoso no otorga la garantía dentro del plazo mencionado, deja de surtir efectos la suspensión y pierde para siempre el derecho concedido por dicha medida cautelar, sin embargo, por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia se ha sentado el criterio de que el plazo de cinco días aludido es para que dentro de él la autoridad responsable se abstenga de ejecutar el acto reclamado, teniendo la oportunidad el quejoso, aún después de vencido dicho plazo, si la ejecución no se ha efectuado, de otorgar la garantía correspondiente para que surta sus efectos la suspensión concedida.

El no otorgamiento de la garantía, después de fenecido el plazo de cinco días, deja expedita la acción de las autoridades responsables para ejecutar el acto reclamado, siempre y cuando tales autoridades hubiesen sido notificadas de tal hecho por el juez de Distrito, no bastando para ello, la solicitud de ejecución que pudiere formular el tercero perjudicado ante las propias responsables.

b. La contragarantía.

Con la finalidad de colocar al quejoso y al tercero perjudicado en un plano de igualdad dentro del juicio de amparo, la ley otorga el derecho al tercero perjudicado para que, mediante el otorgamiento de una contragarantía, logre que quede sin efectos la suspensión concedida y se ejecute el acto reclamado.

"La contra-garantía, llamada así porque invalida o hace nugatorios los efectos de la garantía, es una caución otorgada por el tercero perjudicado para que se ejecute o continúe la ejecución del acto reclamado."⁶¹

El fundamento, la fijación y alcances de la contragarantía se encuentran previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo, que dispone:

"Artículo 126.- La suspensión otorgada conforme al artículo anterior quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

Para que surta efectos la caución que ofrezca el tercero, conforme al párrafo anterior, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el quejoso. Este costo comprenderá:

⁶¹ BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 769

I. Los gastos o primas pagados, conforme a la ley, a la empresa afianzadora legalmente autorizada que haya otorgado la garantía;

II. El importe de las estampillas causadas en certificados de libertad de gravámenes y de valor fiscal de la propiedad cuando hayan sido expresamente recabados para el caso, con los que un fiador particular haya justificado su solvencia, más la retribución dada al mismo, que no excederá, en ningún caso, del cincuenta por ciento de lo que cobraría una empresa de fianzas legalmente autorizada;

III. Los gastos legales de la escritura respectiva y su registro, así como los de la cancelación y su registro, cuando el quejoso hubiere otorgado la garantía hipotecaria;

IV. Los gastos legales que acredite el quejoso haber hecho para constituir el depósito."

De esta disposición legal, deducimos:

i. La contragarantía sólo puede ser ofrecida por el tercero perjudicado, nunca por la autoridad responsable, ni por el Ministerio Público o alguna otra persona física o moral sin interés jurídico en el juicio de amparo.

ii. El objeto de la contragarantía es dejar sin efectos la suspensión otorgada.

iii. La contragarantía deberá ser "bastante" para que se logre la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y para que se paguen al quejoso los daños y perjuicios que se le puedan ocasionar con

la ejecución del acto reclamado, siempre que este último obtenga sentencia favorable en el fondo del amparo.

iv. Aunque la fijación del monto de la contragarantía se deja al arbitrio del juez de Distrito --según lo dispone el artículo 128 de la Ley de Amparo--, éste debe procurar que dicho monto cubra:

-- El importe de la garantía otorgada por el quejoso, incluyendo los conceptos que expresan las fracciones I, II, III y IV del artículo 126 citado, según sea el tipo de la garantía ofrecida,

-- una cantidad que el juez fijará discrecionalmente para pagar al quejoso los daños y perjuicios que se le causen con la ejecución del acto reclamado y,

-- una cantidad más, también fijada discrecionalmente por el juez de Distrito, que sea suficiente para restituir las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, o en su caso, para que el quejoso sea indemnizado si es imposible tal restitución.

A su vez, los requisitos de procedencia de la contragarantía, están expresados en el artículo 127 de la Ley de Amparo, que textualmente dice:

"Artículo 127.- No se admitirá la contrafianza cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo, ni en el caso del párrafo segundo del artículo 125 de esta ley."

Este precepto legal reafirma la finalidad fundamental de la figura de la suspensión, al señalar que no será procedente la contragarantía que anula a aquélla, cuando sus efectos

traigan por consecuencia que se quede sin materia el amparo.

La redacción de la segunda parte del artículo 127 que remite a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 125, ambos de la Ley de Amparo, no nos parece correcta, ya que de su texto se interpreta que la contragarantía no procede cuando con la suspensión se pueden afectar derechos del tercero perjudicado no estimables en dinero, y la verdadera intención de la ley no pareció ser esa, pues según lo deducimos de la jurisprudencia de la Corte, la idea es que la contragarantía no procede cuando se pueden afectar con la ejecución del acto reclamado derechos del quejoso no estimables en dinero, y no del tercero perjudicado. En todo caso, si este último es el sentido correcto, para evitar confusiones así se debió expresar en el propio artículo 127 de la ley.

Obvio resulta mencionar que la contragarantía también puede ser otorgada por cualesquiera de los medios jurídicos que hemos comentado respecto de la garantía, como la fianza, la hipoteca o el depósito de dinero.

Si bien es cierto que con motivo de la contragarantía, la suspensión concedida deja de surtir sus efectos, la garantía otorgada por el quejoso no debe cancelarse, pues ella sirve para responder de los daños y perjuicios que pudiesen haberse ocasionado al tercero perjudicado por todo el tiempo en que

la suspensión surtió sus efectos.

c. Incidente de daños y perjuicios.

De acuerdo con el artículo 129 de la Ley de Amparo, sólo a través del llamado incidente de daños y perjuicios puede exigirse la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías.

Dicho precepto legal dispone lo siguiente:

"Artículo 129.- Cuando se trate de hacer efectiva la responsabilidad que proviene de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión, se tramitará ante la autoridad que conozca de ella un incidente, en los términos prevenidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles. Este incidente deberá promoverse dentro de los seis meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo; en la inteligencia de que, de no presentarse la reclamación dentro de este término, se procederá a la devolución o cancelación, en su caso, de la garantía o contragarantía, sin perjuicio de que pueda exigirse dicha responsabilidad ante las autoridades del orden común."

Respecto de este incidente de daños y perjuicios, podemos anotar los siguientes puntos:

i. Para exigir que se haga efectiva la responsabilidad proveniente de la garantía otorgada por el quejoso, es necesario que por sentencia ejecutoriada se hubiere negado el

amparo y protección de la justicia federal, o bien, se hubiese sobreseído el amparo.

ii. Contrariamente, para exigir la responsabilidad proveniente de la contragarantía otorgada por el tercero perjudicado, es menester que exista sentencia ejecutoriada concediendo el amparo.

iii. El ejercicio de las acciones que correspondan al quejoso o al tercero perjudicado debe ser a través de un incidente, que se tramita ante el juez de Distrito, dentro de los seis meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo.

iv. En caso de no tramitarse el incidente dentro del plazo señalado, la garantía o la contragarantía serán canceladas o se hará su devolución, según el caso, quedando al quejoso y/o al tercero perjudicado la opción de exigir la responsabilidad ante las autoridades del orden común.

v. El incidente para hacer efectivas la garantía o la contragarantía debe substanciar conforme a lo dispuesto por los artículos del 358 al 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que señalan el siguiente procedimiento:

-- Con el incidente se mandará dar traslado a las otras partes por el término de tres días.

-- Si las partes no promueven pruebas ni el juez las estima necesarias, se citará a una audiencia de alegatos, para dentro de los tres días siguientes, que se verificará concurran o no las partes.

-- Si se promueven pruebas o el juez las estima necesarias, se abrirá una dilación probatoria de diez días y se verificará la audiencia de desahogo de las mismas.

-- El juez dictará la resolución correspondiente dentro de los cinco días siguientes.

-- No se aplican al incidente que tratamos en el juicio de amparo, los artículos 362 y 363 del Código Federal de Procedimientos Civiles, porque en el amparo no hay condena en costas y porque este último tiene su propia regulación en materia de recursos.

vi. Es importante mencionar que si se tramita el incidente de daños y perjuicios en contra de una institución de fianzas, es aplicable el procedimiento que establece el artículo 129 de la Ley de Amparo, que como ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales y como ley especial debe preferirse a la aplicación de las disposiciones legales de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas que, por su parte, establecen las reglas para todo tipo de reclamaciones en contra de las compañías afianzadoras; así pues, considerándose en este caso que la Ley de Fianzas es una ley general, debe omitirse y aplicarse la Ley de Amparo, que resulta ser especial y jerárquicamente superior.

d. Cancelación y modificación de garantías y contragarantías.

En términos del artículo 129 de la Ley de Amparo, las garantías y contragarantías pueden ser canceladas si el quejoso o el tercero perjudicado no promueven el incidente para hacerlas efectivas dentro del término de seis meses, contado a partir de que se les notifique la ejecutoria de amparo.

Ya hemos dicho que la admisión de la contragarantía otorgada por el tercero perjudicado, no permite que se cancele la garantía, pues con esta última se responderá de los daños y perjuicios que se hubieren causado al tercero perjudicado por todo el tiempo que surtió efectos la suspensión.

La modificación de los montos de las garantías y contragarantías podrá decretarse siempre que por hechos supervenientes se justifique a fin de que aquéllas sean suficientes para responder de los daños y perjuicios que se ocasionen.

La Suprema Corte entiende por hechos supervenientes "no sólo los que tienen lugar en el orden cronológico de los acontecimientos, sino también aquellos que ya existen al establecerse la cuantía de las cauciones, pero que son ignorados por las partes, principalmente por el juez de

Distrito..."⁶²

2. Requisitos de efectividad en amparos de materia fiscal.

Los amparos en materia fiscal tienen una regulación especial para la suspensión del acto reclamado.

El artículo 135 de la Ley de Amparo, establece:

"Artículo 135.- Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables."

Con el fin de proteger los intereses del Fisco --sea federal, estatal o municipal--, que necesita los recursos obtenidos de los impuestos, derechos y demás contribuciones para destinarlos al cumplimiento de las funciones públicas, el precepto legal transcrito atribuye facultad discrecional al

⁶² BURGOA, Ignacio, op. cit., pp. 774-775

juez de Distrito para el otorgamiento de la suspensión.

Esto implica que, no obstante que se cumplan los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, en tratándose del cobro de contribuciones el juez de Distrito goza de amplia libertad para juzgar en cada caso sobre la procedencia de la suspensión. Puede verse que en este caso, el camino hacia la obtención de la suspensión es mucho más difícil, pues primero habrá que lograr que el juez valore favorablemente el cumplimiento de los requisitos del artículo 124 enunciado y después que juzgue, según su arbitrio, si es suspendible la ejecución del acto reclamado de naturaleza fiscal. Debido a esto, los hechos han mostrado que rara vez se otorga la suspensión contra la ejecución de créditos fiscales.

Aún más, en ejercicio de esa facultad discrecional, el Poder Judicial Federal ha emitido tesis jurisprudenciales que dan por sentado que "debe negarse" la suspensión en ciertos casos de amparos contra contribuciones.

"Así, la jurisprudencia ha sostenido que "si con la suspensión se puede causar un perjuicio a la sociedad o al Estado, por la falta de servicios públicos, en virtud de no recaudarse oportunamente los impuestos necesarios para la realización de esos servicios, es imperativo para el juzgador negar la

suspensión, pues con su concesión, se imposibilitaría al Fisco para hacer frente a sus erogaciones", aseverándose, además, que "la facultad discrecional que la ley otorga para conceder la suspensión contra el pago de impuestos, previo depósito, se aplica por regla general a los casos concretos, aislados, que no pueden ocasionar perjuicios al Estado; pero cuando con dicha suspensión se acarrear evidentes perjuicios al Estado, porque se le prive de sumas cuantiosas, imposibilitando así la marcha normal de las funciones públicas, es improcedente conceder la suspensión contra el pago de impuestos."⁶³

Por otra parte, si finalmente se otorga la suspensión contra el cobro de contribuciones, para que aquélla surta sus efectos es necesario que el quejoso, como requisito de efectividad, constituya depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa o municipio que corresponda.

Considerando que el depósito consiste en la entrega provisional, con carácter devolutivo, del importe de la contribución reclamada en el amparo hecha a la Tesorería de la Federación o de la entidad o municipio respectivos y que, por lo mismo, la autoridad responsable no debe disponer de la cantidad depositada, podemos pensar que la exigencia de tal

⁶³ BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 745

depósito no se justifica si se pide con la intención de que no se afecte el cumplimiento de las funciones públicas.

Ahora bien, el propio artículo 135 de la Ley de Amparo que hemos transcrito señala en su segundo párrafo tres excepciones de este requisito de efectividad, que son:

a. El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez.

Para la determinación de este supuesto, el juez de Distrito también tiene facultad discrecional, pero en todo caso consideramos que debe valorar los elementos de prueba que ofrezca el quejoso, tendientes a comprobar su capacidad económica, pues de otra manera el juez no tendría bases para fundar su resolución.

El tratadista Ricardo Couto considera que esta excepción sólo tiene aplicación cuando la contribución de que se trata es una multa; así lo expresa: "Este precepto (el artículo 135 citado) parece referirse al cobro de multas, pues si se trata de impuestos ordinarios que se causan en razón de las utilidades del causante, no puede decirse que la suma que se cobre sea excesiva para las posibilidades de éste. Por lo que toca a las multas, sí puede haber una desproporción grande entre la

que se cobre y la riqueza o capacidad económica del que debe pagarla, y se explica que el legislador, procediendo con un espíritu de benevolencia, exima al quejoso de la obligación de sustituir el depósito con otra garantía."⁶⁴

Nosotros no estamos de acuerdo con la aseveración del licenciado Couto, porque aún en el caso de los impuestos, su importe puede resultar excesivo a la capacidad económica del quejoso cuando, por ejemplo, se ataca en el juicio de amparo la anticonstitucionalidad de un impuesto que acaba de establecerse por no ser proporcional y equitativo.

Cabe precisar que la parte final de la aseveración del licenciado Couto antes transcrita, en que dice que se exime al quejoso de la obligación de constituir el depósito y se le permite substituirlo por otra garantía, está basada en el texto del artículo 135 de la Ley de Amparo anterior a las reformas publicadas en el Diario Oficial del 5 de enero de 1988, que efectivamente eximía al quejoso, en este supuesto, de constituir el depósito, pero a cambio le exigía garantizar el interés fiscal por otro medio.

El actual texto del artículo 135 sólo exime al quejoso de constituir el depósito sin pedir a cambio otra garantía, salvo

⁶⁴ Op. cit., p. 152

cuando se trata del supuesto que veremos en el punto c. siguiente.

b. Tampoco se exigirá el depósito cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora.

En efecto, si la autoridad fiscal tiene garantizado su crédito por haber aceptado fianza u otra garantía durante su procedimiento económico-coactivo, o incluso, ha embargado bienes del quejoso para tal efecto, el juez de Distrito no tiene razón ni fundamento para exigir que se constituya depósito en la Tesorería con el fin de que la suspensión concedida surta sus efectos. Exigir el depósito, además de la fianza ya constituida ante la autoridad fiscal, o además del embargo, implica imponer al quejoso una doble garantía que resultaría excesiva para asegurar el interés fiscal.

De la misma forma, si el quejoso ya ha pagado el crédito fiscal --independientemente de que lo está impugnando-- y así lo acredita ante el juez de Distrito, éste no debe exigir depósito alguno, pues el interés del Fisco está plenamente asegurado, por lo que no existe obstáculo para que la suspensión surta sus efectos.

c. La tercera excepción a la obligatoriedad de constituir

el depósito tiene lugar cuando el quejoso es persona distinta del causante obligado directamente al pago del crédito fiscal.

Este supuesto se presenta cuando la autoridad fiscal está reclamando el pago del crédito fiscal al responsable solidario.

El juez de Distrito requiere de analizar los documentos que le presente el quejoso con el fin de acreditar que no es el contribuyente directamente obligado al pago del crédito fiscal para eximirle de la constitución del depósito pero, en este caso, el juez sí exigirá que el interés fiscal se asegure por cualquiera otro medio de garantía que permitan las leyes fiscales aplicables.

Finalmente, por lo que toca a los amparos en materia fiscal, debemos mencionar que sólo cuando se trate del cobro de contribuciones, en la concepción que estas últimas tienen en el Código Fiscal, es aplicable el artículo 135 de la Ley de Amparo y procedente la exigencia de constituir el depósito, salvo las excepciones que hemos visto, por lo que sí el amparo no versa exactamente sobre cobro de contribuciones, las reglas que deben aplicarse en materia de suspensión son las que dispone el artículo 124 de la Ley del Amparo.

3. Requisitos de efectividad en amparos de materia penal.

En términos generales, los requisitos de efectividad para que surta efectos la suspensión concedida contra actos que afectan la libertad personal del quejoso, se refieren al cumplimiento que este último debe hacer de las medidas de aseguramiento que fije el juez de Distrito.

Sin embargo, la operatividad de la suspensión que se conceda contra dichos actos puede depender de diferentes circunstancias, según la autoridad responsable que los dicta.

Para entender todo esto, debemos analizar el artículo 136 de la Ley de Amparo, el cual textualmente dispone:

"Artículo 136.- 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, quedando a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, cuando el auto emane de un procedimiento del orden penal por lo que hace a la continuación de éste.

Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas, o por la policía judicial, como responsable de algún delito, la suspensión se concederá, si procediere, sin perjuicio de que se haga la consignación que corresponda. Si se concediere la suspensión en los casos de órdenes de aprehensión, el juez de Distrito dictará las medidas que estime necesarias para el aseguramiento del quejoso, a efecto de que pueda ser devuelto a la autoridad responsable si no se le concediere el amparo. Si la orden de aprehensión se refiere a

delitos sancionados con pena cuya término aritmético sea mayor de cinco años de prisión, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del Juez de Distrito en el lugar que éste señale, únicamente en lo que se refiere a su libertad personal, quedando a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, para los efectos de la continuación del procedimiento penal.

Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso por orden de autoridades administrativas, podrá ser puesto en libertad provisional, mediante las medidas de aseguramiento y para los efectos que expresa el párrafo anterior.

En los casos de detención por mandamiento de autoridades judiciales del orden penal, o de auto de prisión preventiva, el quejoso podrá ser puesto en libertad bajo caución conforme a las leyes federales o locales aplicables al caso.

La libertad bajo caución podrá ser revocada cuando aparezcan datos bastantes que hagan presumir, fundadamente, que el quejoso trata de burlar la acción de la justicia.

El Juez dictará las medidas adecuadas para garantizar la seguridad del quejoso, para evitar que se substraiga a la acción de la justicia, y en todo caso, deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, fracción I, de la Constitución.

Las partes podrán objetar en cualquier tiempo el contenido del informe previo. En los casos previstos en el artículo 204 de esta Ley, se considerará hecho superveniente la demostración de la falsedad del contenido del informe y el juez podrá modificar o revocar la interlocutoria en que hubiese concedido o negado la suspensión.

En estos casos, deberá el propio juez dar vista al Ministerio Público Federal para los efectos del precepto legal citado."

En principio, debe considerarse que el artículo transcrito no expresa los requisitos de procedencia de la suspensión contra actos que afectan la libertad personal, por lo que se aplica

el artículo 124 de la Ley de Amparo que se refiere a todo acto distinto de los enunciados en el artículo 123, que son los únicos suspendibles de oficio.

Así pues, la suspensión contra actos que afectan la libertad personal siempre deberá pedirse por el quejoso y el juez de Distrito sólo la concederá si se cumple con los requisitos que exige el artículo 124.

El artículo 136 establece algunas normas de procedencia de la suspensión contra actos que afectan la libertad personal, pero más bien señala sus alcances y los medios para su operatividad.

El artículo 136 distingue a los actos que afectan la libertad personal, según provengan de autoridad administrativa o de la policía judicial, o bien que hayan sido emitidos por autoridad judicial.

- a. ~~Actos de autoridad no judicial (administrativa o de la policía judicial).~~

En este caso, siempre es obligatorio para el juez de Distrito otorgar la suspensión, tanto provisional como definitiva.

En efecto, el párrafo final del artículo 130 de la Ley de Amparo, que regula la suspensión provisional, señala que el

juez de Distrito siempre concederá tal medida cuando se trate de restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial (esto es, cuando se trate de autoridad administrativa o policíaca), tomando las medidas de aseguramiento pertinentes.

Por su parte, el párrafo segundo, en su primera parte, del artículo 136, dispone que la suspensión (se refiere a la definitiva) se concederá, "si procediere", cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas o por la policía judicial y sin perjuicio de que se pueda consignar al quejoso ante el juez penal. Complementándose con el párrafo tercero del mismo artículo, el cual señala que tratándose de actos que afecten la libertad provenientes de autoridades administrativas, el quejoso "podrá" ser puesto en libertad provisional.

Las frases "si procediere" y "podrá" que hemos entrecomillado en el párrafo anterior y que contiene ese precepto, además de que nos confunden, ponen en duda lo que hemos dicho sobre la obligatoriedad de conceder la suspensión definitiva en el supuesto que tratamos, sin embargo tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en señalar que la intención de la ley es que siempre se conceda la suspensión en estos casos. Quizá tales frases condicionantes, que dejan al arbitrio del juez de Distrito el otorgamiento de la suspensión, se refieren

a que previamente han de cumplirse los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Lo cierto es que tales frases debieran eliminarse, pues no olvidemos que los actos que afectan la libertad personal provenientes de autoridad administrativa son violatorios del artículo 16 Constitucional, por lo que debe asentarse claramente en la ley la obligatoriedad del juez de Distrito de conceder la suspensión definitiva contra dichos actos, como sucede con lo que dispone el párrafo final del artículo 130 para la suspensión provisional.

Concedida la suspensión contra los actos que tratamos en este inciso, su eficacia depende de que el quejoso cumpla con las medidas de aseguramiento que fije el juez de Distrito, para lo cual la ley le concede amplia libertad y tienen como fin que el quejoso no se substraiga de la acción de la justicia y pueda ser puesto a disposición de las autoridades responsables si no se le otorga el amparo.

Los efectos de la suspensión que se concede en este supuesto, varían según si el agraviado estaba detenido o no al momento de ser decretada esa medida.

Si el quejoso no ha sido privado de su libertad, el efecto de la suspensión es que las autoridades responsables no procedan

a la detención, sin perjuicio de que se efectúe la consignación correspondiente, o que se continúen con las investigaciones tendientes a determinar la comisión del delito; si el agraviado ya estaba detenido, el efecto de la medida suspensiva debe ser que se le restituya en su libertad mediante las medidas de aseguramiento correspondientes.

b. ~~Actos de autoridades judiciales (órdenes de aprehensión y autos de formal prisión).~~

Al igual que en el anterior supuesto, para que se otorgue la suspensión contra actos de autoridad judicial que afectan la libertad personal, también debe existir solicitud del quejoso y deben cumplirse con los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Por lo que atañe a la suspensión provisional contra actos de autoridad judicial que afectan la libertad, a *contrario sensu* del párrafo final del artículo 130 de la ley, en este caso no es obligatorio para el juez de Distrito concederla, por tanto, sólo la concederá si se cumplen los requisitos del artículo 124 y los que señala el propio artículo 130, fijando, en su caso, las medidas de aseguramiento tendientes a que el quejoso no se substraiga de la acción de las autoridades responsables si no se le otorga la suspensión definitiva.

De igual forma, para que el quejoso obtenga la suspensión definitiva contra los actos que aquí tratamos debe cumplir con los requisitos del artículo 124 de la ley.

Ahora bien, si se concede la suspensión, sus efectos varían dependiendo si el quejoso ya ha sido privado de su libertad o si aún está pendiente de que se le prive al momento de decretarse aquella medida.

i. Si el quejoso no ha sido privado de su libertad por estar pendiente la ejecución de la orden aprehensión, el párrafo primero del artículo 136 dispone que 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, y la autoridad responsable podrá continuar con el procedimiento penal.

Asimismo, dentro de este supuesto destaca la parte final del párrafo segundo del artículo 136, en donde se expresa que el efecto de la suspensión contra una orden de aprehensión que se refiere a delitos con pena cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión, es que el quejoso quede a disposición del juez de Distrito en el lugar que éste señale. Esto es, la operatividad de la suspensión implica que el quejoso acepte estar recluido en el "lugar" que el juez de Distrito le imponga.

ii. Si el quejoso ya ha sido privado de su libertad, el efecto de la suspensión será que pueda ser puesto en libertad bajo caución, siempre que esta última proceda conforme a las leyes federales o locales aplicables a su caso.

A este respecto, se ha suscitado una compleja polémica en la doctrina y aún en el Poder Judicial Federal, pues algunos consideran que aunque no proceda la libertad caucional en el caso concreto de que se trate, el juez de Distrito puede restituir al quejoso en su libertad fijando las medidas de aseguramiento necesarias, mientras que otros afirman que si la libertad caucional no procede, no debe concederse la suspensión, fundando tal aseveración en que la gravedad del delito que amerita una pena cuyo término medio aritmético es mayor de cinco años, es la causa para no permitir que el quejoso goce de su libertad, pues el interés de la colectividad así lo exige.

La libertad caucional puede ser revocada si hay datos bastantes para presumir, "fundadamente", que el quejoso trata de burlar la acción de la justicia.

Ya hemos dicho que la suspensión concedida contra actos que afectan la libertad personal del quejoso, surtirá sus efectos siempre que este último cumpla con las medidas de

aseguramiento que dicte el juez de Distrito. La ley no señala cuáles pueden ser tales medidas, sin embargo en la práctica los jueces suelen elegir, dependiendo de cada caso concreto, entre las siguientes:

- Garantía suficiente.
- Comparecencia periódica ante el juez de Distrito.
- Comparecencia periódica ante la autoridad responsable.
- Vigilancia policiaca.
- Prohibición de abandonar la ciudad.
- Reclusión en un lugar determinado.

Dichas medidas deben ser eficaces para que el quejoso no se substraiga de la acción de la justicia y para que pueda ser devuelto a la autoridad responsable si no se le otorga el amparo, pero en todo caso el juez de Distrito debe acatar lo dispuesto por el artículo 20, fracción I, de la Constitución.

Importantes previsiones, recientemente incluidas en el artículo 136, son los párrafos séptimo y octavo, que establecen la posibilidad de modificar o revocar la interlocutoria del juez de Distrito que resolvió el incidente de suspensión, cuando se demuestre la falsedad del informe previo, lo cual puede ser en cualquier tiempo, dándose intervención al Ministerio Público Federal para que persiga los delitos que las autoridades responsables hubieren cometido al afirmar una falsedad o negar la verdad en su informe, conforme a lo que dispone el artículo 204 de la Ley de Amparo y el Código penal en materia federal.

Por último, cabe destacar lo dispuesto por el artículo 137 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

"Artículo 137.- Cuando haya temor fundado de que la autoridad responsable trate de burlar las órdenes de libertad del quejoso o de ocultarlo trasladándolo a otro lugar, el juez de Distrito podrá hacerlo comparecer a su presencia para hacer cumplir dichas órdenes."

Es muy claro este precepto legal, que en la práctica ha tenido poca utilidad, pues en la mayoría de los casos el Juez de Distrito no tiene oportunidad de saber el incumplimiento que la autoridad responsable va a tratar de hacer respecto de sus órdenes de libertad, por lo que cuando se entera de ello, el quejoso ya ha sido ocultado y agraviado.

Hasta aquí terminamos el estudio exhaustivo de los requisitos de procedencia y de efectividad de la suspensión ordinaria. En virtud de que tales requisitos son los que determinan el otorgamiento de la suspensión por parte del juez de Distrito, sobre ellos trataremos en el capítulo cuarto de este trabajo, analizando los inconvenientes de su actual estado y proponiendo los cambios que en nuestro concepto necesitan.

Por lo que se refiere al procedimiento del incidente de suspensión, no obstante que no determina propiamente las facultades del juez de Distrito para el otorgamiento de la

suspensión, lo veremos a continuación de la forma más breve posible, pues es a través de su substanciación en la que el juez de Distrito va normando su criterio para conceder o negar tal medida cautelar.

III. PROCEDIMIENTO DEL INCIDENTE DE SUSPENSION.

Siguiendo con los lineamientos trazados en este capítulo, en este apartado veremos someramente el procedimiento que se sigue para la suspensión en los juicios de amparo indirecto.

En primer término, por lo que toca a la suspensión de oficio, su "procedimiento" es muy simple, pues recordemos que debe ser decretada de plano en el mismo auto en que el juez de Distrito admite la demanda.

Más que un procedimiento, en la tramitación de la suspensión de oficio se siguen solamente las siguientes reglas:

- 1º La petición de la suspensión de oficio, si acaso se hiciera, al igual que la demanda de amparo, puede hacerla cualquiera otra persona --incluso un menor de edad-- en nombre del agraviado, cuando éste se encuentre imposibilitado para hacerlo (artículo 17 de la Ley de Amparo).

- 2º La suspensión de oficio puede tramitarse en cualquier día y a cualquier hora del día o de la noche, y el juez deberá dictar, de inmediato, las providencias urgentes a fin de que se cumpla con la resolución en que la conceda (artículo 23, párrafo segundo, de la Ley de Amparo).
- 3º La demanda de amparo, junto con la solicitud de la suspensión, podrá formularse por comparecencia (artículo 117 de la Ley de Amparo).
- 4º Si el caso no admite demora --como es obvio en los actos suspendibles de oficio-- y el agraviado encuentra algún inconveniente en la justicia local del lugar donde no reside juez de Distrito, la demanda de amparo y la petición de la suspensión pueden hacerse por vía telegráfica (artículo 118 de la Ley de Amparo).

Por otro lado, los artículos del 131 al 134 y del 138 al 144 de la Ley de Amparo son los que establecen las reglas del procedimiento que deben observarse para la tramitación del incidente de suspensión ordinaria o a petición de parte.

Se le llama incidente de suspensión porque en él se debate una cuestión accesoria al fondo del amparo o principal y está comprendido de las siguientes etapas:

- A. Solicitud de la suspensión.
- B. Auto inicial.
- C. Informe previo.
- D. Audiencia incidental.
- E. Interlocutoria.
- F. Revocación y modificación de la suspensión por causas supervenientes.
- G. Incidente de incumplimiento de la sentencia interlocutoria.
- H. Recursos.

A. Solicitud de la suspensión.

De acuerdo con la fracción I del artículo 124 y con el artículo 4º, ambos de la Ley de Amparo, el incidente de suspensión ordinaria se inicia con la petición que hace el quejoso para que se le otorgue la suspensión, ya sea por su propio derecho, por medio de su representante o por su defensor, si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal.

Dicha petición puede realizarse en el mismo escrito de la demanda de amparo o en curso distinto, o bien, de acuerdo con el artículo 141 de la Ley de la materia, en cualquier momento posterior a la presentación de la demanda de amparo y hasta en tanto no se dicte sentencia ejecutoria sobre el fondo del

juicio de garantías.

La solicitud debe presentarse por duplicado (con copia de la demanda de amparo), toda vez que el artículo 142 de la Ley de Amparo dispone que el expediente relativo al incidente de suspensión se llevará siempre por duplicado, para que en el momento en que se interponga revisión contra la interlocutoria dictada en el incidente, el juez de Distrito remita el expediente original al Tribunal Colegiado de Circuito que conocerá del recurso y deje el duplicado en su juzgado.

B. Auto inicial.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Amparo, al recibir una petición de suspensión, el juez de Distrito dicta el auto inicial, en el cual:

1. Ordena se forme el expediente relativo al incidente de suspensión, por duplicado.
2. Pide su informe previo a las autoridades responsables.
3. Señala fecha para que tenga verificativo la audiencia incidental.

4. Ordena notificar dicho auto inicial a las demás partes del juicio: Ministerio Público y tercero perjudicado si lo hubiere.

5. En su caso, resuelve sobre conceder o negar la suspensión provisional.

C. Informe previo.

El informe previo "... es el acto por virtud del cual éstas (las autoridades responsables) manifiestan si son o no ciertos los actos reclamados y esgrimen las razones que juzguen conducentes para demostrar la improcedencia de la suspensión definitiva solicitada por el quejoso".⁶⁵

De acuerdo con el artículo 132 vigente, el informe previo, que deberá rendirse dentro de las veinticuatro horas siguientes al día en que las autoridades responsables sean notificadas del auto que admite a trámite la suspensión, debe contener lo siguiente:

1. La expresión de si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde.

⁶⁵ BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 782

2. Si la autoridad responsable lo considera necesario, podrá expresar las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

Conforme a esa misma disposición legal, "en casos urgentes" el juez de Distrito puede ordenar que el informe previo sea rendido por telégrafo, siempre y cuando el quejoso asegure los gastos de la comunicación telegráfica.

Ahora bien, respecto de la determinación de la existencia del acto reclamado en el informe previo, se pueden presentar tres hipótesis:

a. Si la autoridad responsable no rinde su informe previo, se presume cierto el acto reclamado para el sólo efecto de la suspensión, pero en todo caso dicha autoridad responsable se hará acreedora a una corrección disciplinaria.

b. Ahora bien, si la autoridad responsable rinde su informe y afirma ser cierto el acto que se le reclama, se habrá cumplido el primer requisito esencial para el otorgamiento de la suspensión, debiendo entonces el juez de Distrito ocuparse del estudio de los demás requisitos que para su procedencia señala el artículo 124 de la Ley de la materia, mismos que ya hemos visto.

c. Caso contrario, si la autoridad responsable niega que sea cierto el acto reclamado, en virtud de que sus aseveraciones se presumen veraces, corresponde al quejoso probar, en la audiencia incidental, la existencia del acto por los medios de prueba idóneos.

Por último, acerca del informe previo dispone el artículo 133 de la Ley de Amparo que si alguna o algunas de las autoridades responsables funcionan fuera del lugar de la residencia del juez de Distrito y no es posible que rindan su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de la vía telegráfica, se celebrará la audiencia incidental respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, reservándose la celebración de la audiencia que corresponda a las autoridades foráneas, por lo que se podrá modificar o revocar la resolución dictada en la primera audiencia, en vista de los nuevos informes.

D. Audiencia incidental.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Amparo, la audiencia incidental debe celebrarse en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que hubiese expirado el plazo de veinticuatro horas concedido a las autoridades responsables para rendir su informe previo, y aun cuando este último no se

hubiere rendido, salvo lo previsto por el artículo 133 de la ley que hemos mencionado.

La audiencia incidental se verifica en un sólo acto, que comprende tres etapas, a saber: 1º ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, 2º alegatos y 3º interlocutoria.

Para el maestro Burgoa, en la audiencia incidental, "el ofrecimiento de pruebas es el acto mediante el cual el quejoso, autoridad responsable, tercero perjudicado (si lo hay) y Ministerio Público Federal aportan al Juez de Distrito los elementos de convicción que establezcan o no la procedencia de la suspensión definitiva."⁶⁶

En el incidente de suspensión sólo pueden ofrecerse las pruebas documental y la de inspección ocular. Si se trata de los actos a que se refiere el artículo 17 de la misma ley (actos que importan peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal), el quejoso podrá ofrecer la prueba testimonial.

En esto último, encontramos una burda contradicción que

⁶⁶ Op. cit., p. 784

transgrede el artículo 123 de la Ley de Amparo. En efecto, si como hemos visto los actos a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Amparo --salvo los ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial-- son suspendibles de oficio conforme a la fracción I del artículo 123 de la Ley de la materia, no es congruente entonces que, en tratándose de ellos, se admita la prueba testimonial en un incidente de suspensión que sólo se tramita con motivo de la suspensión a petición de parte. Esos actos se deben suspender de oficio, de plano, por lo que el párrafo segundo del artículo 131 de la ley resulta innecesario y sólo se justificaría respecto de los ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial.

El objeto de las pruebas que se ofrezcan en el incidente de suspensión es: 1º demostrar la existencia del acto reclamado; 2º acreditar la procedencia de la suspensión y, para ello, que en el caso concreto se satisfacen los requisitos previstos por el artículo 124 de la ley; y 3º probar el interés jurídico del quejoso en que se suspenda el acto reclamado, en tanto que este último afecte auténticamente su esfera jurídica, sus garantías individuales.

Para la admisión de las pruebas en el incidente de suspensión, el juez de Distrito no debe seguir las reglas que para tal efecto prevé la Ley de Amparo en el caso de la audiencia

constitucional, por lo tanto no podrá exigirse al quejoso que anuncie con anticipación las pruebas de inspección ocular y la testimonial, cuando proceda esta última.

En virtud de que el incidente de suspensión se tramita por cuerda separada del expediente principal del juicio de amparo y dada la autonomía procesal que se le atribuye, las pruebas ofrecidas en el principal no pueden servir para el incidente suspensivo, por lo que el quejoso las deberá ofrecer de nueva cuenta en la audiencia incidental, ya sea en copias certificadas o bien solicitando la compulsas con los originales de los documentos probatorios que obran en el principal.

Si en el incidente de suspensión no se requiere que el quejoso anuncie con anticipación sus pruebas testimonial o de inspección ocular, lo que implica que no podrán estar preparadas para su desahogo en la fecha en que tenga verificativo la audiencia incidental, ya que apenas en ella se estarán ofreciendo, el juez de Distrito tendrá que diferir la audiencia incidental, pues de otro modo no podría respetar el derecho del quejoso a ofrecer tales pruebas, además de que no podría desahogarlas ni tendría los elementos para su valoración.

Ahora bien, es cierto que tratándose de la prueba de inspección ocular no es necesario diferir la audiencia para

efectuar su preparación, sino que basta "suspender la audiencia" por el tiempo necesario para que el juez se traslade al lugar en que debe realizarse tal inspección, para luego regresar al juzgado y continuar la audiencia hasta su terminación, mas sin embargo, lo que suele suceder en la práctica es que el juez difiere la audiencia por el gran cúmulo de asuntos que tiene que atender, pues no le es posible que en ese día se practique la inspección.

Tal problema no es común respecto de la prueba documental, sea pública o privada, toda vez que ésta se desahoga por su propia y especial naturaleza en el mismo acto de la audiencia incidental en que se ofrece y se exhibe, pues no requiere un desahogo especial ni de preparación para tal efecto. No obstante ello, en la práctica sí pueden presentarse casos en que las mismas pruebas documentales no están preparadas, lo cual sucede cuando el quejoso ha solicitado de la autoridad responsable copias certificadas del expediente o constancias en que obra el acto reclamado y la responsable se ha tardado en expedírselas. Si el quejoso exhibe al juez de Distrito la copia sellada de recibido de su solicitud de copias certificadas, con la que demuestra que las solicitó con la debida oportunidad pero que la responsable no las expidió a tiempo, el juez de Distrito difiere la audiencia y gira oficio a la autoridad responsable para que sin demora las expida.

Una vez desahogadas las pruebas, se pasa a la etapa de alegatos, donde las partes esgrimen sus consideraciones jurídicas sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión en virtud de las pruebas existentes.

Una vez hecho lo anterior y de acuerdo con el artículo 131 citado, el juez de Distrito debe dictar en la misma audiencia la interlocutoria concediendo o negando la suspensión definitiva.

E. Interlocutoria.

La interlocutoria (llamada "interlocutoria" porque resuelve un incidente, el de suspensión) puede ser en tres sentidos: 1º concediendo la suspensión; 2º negando la suspensión; o, 3º determinando que el incidente de suspensión carece de materia.

1. La suspensión definitiva será otorgada si se cumple con todos los requisitos que hemos señalado para su procedencia: que exista el acto reclamado; que conforme a la naturaleza del acto éste sea suspendible, que se satisfagan los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo y que el quejoso compruebe su interés jurídico en que tal medida cautelar se le conceda.

La interlocutoria que otorgue la suspensión definitiva fijará,

a su vez, los requisitos que el quejoso deberá cumplir para que tal medida surta sus efectos.

2. Contrariamente, la suspensión definitiva será negada si no se cumple con los requisitos de procedencia antes enunciados.

Es importante anotar que el juez de Distrito debe seguir un juicio lógico al analizar tales requisitos de procedencia, esto es, primero verificará la existencia del acto reclamado, en caso afirmativo determinará si dicho acto es suspendible de acuerdo a su naturaleza, de ser así pasará a comprobar la satisfacción de los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley y, por último, valorará si el quejoso tiene interés jurídico en que se le otorgue tal medida.

Dentro de esa sucesión lógica de valoración de los requisitos de procedencia, si el juez encuentra insatisfecho cualquiera de ellos negará la suspensión, sin necesidad de pasar al estudio del siguiente.

Los efectos de la interlocutoria que niega la suspensión, que se traducen en la ejecución del acto reclamado, siempre que la autoridad no niegue el acto, no se detienen aunque el quejoso interponga el recurso de revisión en su contra, pero si la resolución que recae al recurso revoca esa negativa, de

acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 139 de la Ley de Amparo, los efectos de la resolución que entonces conceda la suspensión "se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional, o lo resuelto en la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita".

3. El incidente de suspensión puede quedar sin materia y así se resolverá en la interlocutoria en el supuesto previsto por el artículo 134 de la Ley de Amparo, que por sí mismo se explica y que textualmente señala:

"Artículo 134.- Cuando al celebrarse la audiencia a que se refieren los artículos 131 y 133 de esta Ley, apareciere debidamente probado que ya se resolvió sobre la suspensión definitiva en otro juicio de amparo promovido por el mismo quejoso o por otra persona, en su nombre o representación ante otro juez de Distrito, contra el mismo acto reclamado y contra las propias autoridades, se declarará sin materia el incidente de suspensión, y se impondrá a dicho quejoso, a su representante o a ambos, una multa de treinta a ciento ochenta día de salario."

Por otra parte, además de los ya señalados, la interlocutoria tiene por efectos los siguientes:

1. Conforme al artículo 138 de la Ley de Amparo, "en los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse

resolución firme en él; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que puede ocasionarse al quejoso."

2. De acuerdo con el principio de relatividad, la interlocutoria suspensiva sólo debe referirse al acto reclamado concreto y sus consecuencias, respecto del cual se solicitó tal medida cautelar, no pudiendo abarcar otros actos que no fueron materia de ella.

3. La interlocutoria que concede la suspensión definitiva tiene por efecto el que la autoridad responsable no ejecute el acto reclamado o sus consecuencias.

Al respecto, vuelve a presentarse el problema tan discutido en la doctrina y por los tribunales de la Federación, en el sentido de determinar si es procedente dar a la suspensión otorgada efectos constitutivos o restitutorios y no meramente conservativos, polémica que ya hemos expuesto en el capítulo segundo de este trabajo.

4. El efecto de una interlocutoria que niega la suspensión definitiva, según lo dispone el artículo 139 de la Ley de Amparo, consiste en que se "... deja expedita la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado..."

5. Finalmente, cabe aquí recordar que la interlocutoria concesoria de la suspensión definitiva dejará de surtir sus efectos si el quejoso no cumple con los llamados requisitos de efectividad que ya hemos analizado.

F. Revocación y modificación de la suspensión por causas supervenientes.

Conforme al artículo 140 de la Ley de Amparo, la sentencia interlocutoria, sea que haya concedido o negado la suspensión, es flexible, en tanto que es susceptible de ser revocada o modificada por el propio juez de Distrito cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento, siempre y cuando no se hubiere pronunciado sentencia ejecutoriada en cuanto al fondo del juicio de amparo.

Para el maestro Ignacio Burgoa, el hecho o causa superveniente "es aquella circunstancia, acaecida con posterioridad a la interlocutoria suspensiva, que viene a cambiar alguna de dichas tres condiciones genéricas (se refiere a la corteza del acto reclamado, que dicho acto sea suspendible según su naturaleza y que se satisfagan los requisitos del artículo 124 de la ley) en cuya satisfacción o no satisfacción se hubiere basado, respectivamente, la concesión o la denegación

de la suspensión definitiva."⁶⁷

Con la revocación de la interlocutoria, el juez de Distrito podrá negar la suspensión concedida u otorgar la suspensión antes negada. Con la modificación, el juez podrá variar las condiciones impuestas al quejoso para que la suspensión otorgada surta sus efectos, como puede ser el monto de la garantía e incluso el de la contragarantía.

Por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia se ha establecido que la revocación y la modificación de la suspensión se deben tramitar por incidente, ya que el juez de Distrito no debe resolver de plano. En ese incidente se ofrecen pruebas para acreditar el hecho superveniente, se desahogan, se alega y se dicta la interlocutoria correspondiente.

G. Incidente de incumplimiento a la interlocutoria.

Para el caso de que las autoridades responsables no cumplan con lo mandado en la interlocutoria, el quejoso debe ocurrir ante el juez de Distrito promoviendo, en la vía incidental, su petición en el sentido de que se obligue a dichas autoridades a acatar el mandamiento judicial. De acreditarse

⁶⁷ Op. cit., p. 799

la violación a la suspensión, se ordenará a la autoridad responsable para que restablezca las cosas al estado que tenían antes de que se ejecutó el acto reclamado. Al efecto, el artículo 143 de la Ley de Amparo dispone:

"Artículo 143.- Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observarán las disposiciones de los artículos 104 y 105, párrafo primero, 107 y 111 de esta ley.

Las mismas disposiciones se observarán, en cuanto fueren aplicables, para la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad caucional conforme al artículo 136."

Tanto la resolución que otorga la suspensión provisional, como la interlocutoria que concede la suspensión definitiva, imponen a las autoridades responsables obligaciones de no hacer, consistentes en abstenerse de ejecutar el acto reclamado o sus consecuencias. Para lograr el cumplimiento de las resoluciones suspensivas, se siguen las siguientes reglas:

1. El juez de Distrito deberá comunicar, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables, la resolución en que conceda la suspensión, debiendo asimismo comunicarlo a las demás partes.

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito podrá comunicar, por la vía telegráfica,

la resolución de la suspensión concedida para su inmediato cumplimiento por parte de las autoridades responsables.

En el propio oficio en que se comunique la suspensión del acto reclamado, el juez de Distrito prevendrá a las autoridades responsables para que le informen sobre el cumplimiento que den a la resolución correspondiente.

2. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables de la resolución concesoria de la suspensión, ésta no quedase cumplida, el juez de Distrito requerirá, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable, para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia. Si la autoridad responsable no tuviese superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiese el requerimiento y tuviese, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

3. Lo dispuesto en la regla anterior también se observará cuando las autoridades responsables retarden el cumplimiento de las resoluciones sobre suspensión por evasivas o procedimientos ilegales.

Por la falta de cumplimiento de las resoluciones que otorgan

la suspensión, son responsables tanto las autoridades requeridas como sus superiores jerárquicos, las autoridades que ejecutan o tratan de ejecutar el acto reclamado, así como las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo.

4. Todas las reglas anteriores no obstan para que el juez de Distrito haga cumplir las resoluciones en que otorgó la suspensión, dictando las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia resolución, cuando la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, el mismo juez de Distrito se constituirá en el lugar en que deba darse cumplimiento a la suspensión concedida.

Para los efectos de esta regla, el juez de Distrito podrá salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso.

Si después de agotarse todos los medios antes mencionados, no se obtuviese el cumplimiento de las resoluciones suspensionales, el juez de Distrito solicitará, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones, salvo el caso en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la

resolución de que se trate.

5. Si se tratase de la libertad personal, de la debiera restituirse al quejoso por virtud de la suspensión concedida y la autoridad responsable se negase a hacerlo u omitiese dictar la resolución que corresponda dentro de un término prudente, que no podrá exceder de tres días, el juez de Distrito mandará ponerlo en libertad, sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución que proceda. Los encargados de las prisiones darán debido cumplimiento a las órdenes que les giren conforme a esta disposición los jueces federales o la autoridad que haya conocido de la suspensión.

H. Recursos.

En este apartado sólo veremos los recursos procedentes contra las resoluciones que se dicten en el incidente de suspensión tramitado en amparo indirecto y que son, según se trate de las diferentes resoluciones que pueden dictarse dentro del mismo, los siguientes:

1. Recurso de revisión.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley de Amparo, "procede el recurso de revisión:

I. ...

II. Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del tribunal responsable, en su caso, en las cuales:

- a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva;
- b) Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; y
- c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior.

..."

En estos casos, como en todos los que comprende este artículo, "... la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses, puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste".

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley de Amparo, "son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer el recurso de revisión, en los casos siguientes:

I. Contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83.

II...

III. Derogada

Las sentencias que pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer de la revisión, no admitirán recurso alguno."

Las reglas de substanciación del recurso de revisión, en los casos de la fracción II del artículo 83 que se refieren a la suspensión, son las siguientes:

a. El recurso de revisión se interpondrá por conducto del juez de Distrito o de la autoridad que conozca de la suspensión, dentro del término de diez días, contados desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida (art. 86).

b. El recurso de revisión se debe interponer por escrito, con la expresión de los agravios que el recurrente estime le causa la resolución que impugna, debiendo exhibir una copia para el expediente y una para cada una de las otras partes. Cuando falten total o parcialmente las copias, se requerirá al recurrente para que presente las omitidas, dentro del término de tres días; si no las exhibiese, el juez de Distrito o la autoridad que conozca del juicio de amparo tendrán por no interpuesto el recurso (art. 88).

c. Una vez interpuesto el recurso de revisión, el juez de Distrito o el superior del tribunal remitirán el expediente original del incidente de suspensión al Tribunal Colegiado de

Circuito, dentro del término de veinticuatro horas, así como el original del escrito de expresión de agravios y la copia que corresponda al Ministerio Público Federal. Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus notificaciones y del escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la fecha y hora de recibo (art. 89).

d. Para el caso que el recurso de revisión fuere admitido por el Tribunal Colegiado de Circuito, hecha la notificación al Ministerio Público, el propio Tribunal resolverá lo que fuere procedente, dentro del término de quince días (art. 90).

2. Recurso de queja.

Con fundamento en el artículo 95 de la Ley de Amparo, "el recurso de queja es procedente:

I. ...

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

III. Contra las mismas autoridades, por falta del

cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta ley;

IV. ...

V. ...

VI. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley.

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

VIII. ...

IX. ...

X. ...

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

Conforme al artículo 96 de la Ley de Amparo, cuando se trate de exceso o defecto en la ejecución del auto de suspensión, el recurso de queja podrá ser interpuesto por cualesquiera de las partes en el juicio o por cualquier persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dicha

resolución. En los casos expresados en la fracción VII del artículo 95, únicamente podrán interponer el recurso de queja las partes interesadas en el incidente de reclamación de daños y perjuicios y la parte que haya propuesto la garantía o la contragarantía. En los demás casos que hemos transcrito, la queja podrá interponerse por cualesquiera de las partes.

El artículo 97 de la Ley de Amparo expresa los plazos para la interposición del recurso de queja que, según el caso, serán los siguientes:

I. En los casos de las fracciones II y III del artículo 95 de esta ley podrá interponerse en cualquier tiempo, mientras se falle el juicio de amparo en lo principal, por resolución firme;

II. En los casos de las fracciones I, V, VI, VII, VIII y X del mismo artículo, dentro de los cinco días siguientes a en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida;

III...

IV. En el caso de la fracción XI del referido artículo 95, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida."

Respecto de los tribunales federales competentes y las reglas de substanciación del recurso de queja, tenemos lo siguiente:

a. En los casos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 95, la queja deberá interponerse ante el juez de Distrito o autoridad que conozca o haya conocido del juicio

de amparo en los términos del artículo 37, precisamente por escrito, acompañando una copia para cada una de las autoridades responsables contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el mismo juicio de amparo.

Una vez interpuesto el recurso de queja, se requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto para que rinda su informe con justificación sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días, transcurrido el cual, con informe o sin él, se dará vista al Ministerio Público por igual término, y dentro de los tres días siguientes se dictará la resolución que proceda.

b. En el caso de la fracción VI del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva.

En este caso, de acuerdo con el artículo 101 de la Ley de Amparo, la interposición del recurso de queja suspende el procedimiento en el juicio de amparo, siempre que la resolución que se dicte en la queja deba influir en la sentencia, o cuando de resolverse el juicio en lo principal se hagan nugatorios los derechos que pudiera hacer valer el recurrente en el acto de la audiencia, si obtuviese resolución

favorable en la queja.

c. En el caso de la fracción VII del mismo artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el juicio.

d. La tramitación y resolución de la queja en los casos previstos en las fracciones VI y VII que hemos mencionado, será igual al mencionado en el párrafo segundo del inciso a. anterior, con la sola salvedad de que el término para que el Tribunal Colegiado de Circuito dicte la resolución que corresponda será de diez días.

e. En el caso de la fracción XI, la queja deberá interponerse ante el juez de Distrito, dentro del término de veinticuatro horas contadas a partir del día siguiente a la fecha en que para la parte recurrente surta efectos la notificación que conceda o niegue la suspensión provisional, acompañando una copia para cada una de las autoridades responsables y para cada una de las partes del juicio de amparo.

Una vez interpuesto el recurso de queja, el juez de Distrito o el superior del tribunal remitirán de inmediato el escrito de queja al Tribunal Colegiado que deba conocer de ella, con las constancias pertinentes, y este último dictará la resolución correspondiente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

f. La falta o deficiencia de los informes con justificación a que nos hemos referido, establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos y hará incurrir a las autoridades omisas en una multa de tres a treinta días de salario.

g. Si el recurso de queja se desecha por notoriamente improcedente o se declara infundado por haberse interpuesto sin motivo alguno, se impondrán al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario, salvo que el juicio de amparo se haya promovido contra alguno de los actos expresados en el artículo 17 de la Ley de Amparo.

Con esto terminamos el estudio y análisis de la regulación jurídica de la figura de la suspensión en el juicio de amparo indirecto. De ahora en adelante nos encargaremos de revisar todos los conceptos hasta aquí expuestos para esgrimir los inconvenientes que a nuestro parecer existen en el ejercicio

de la facultad discrecional que, como hemos visto, está atribuida al juez de Distrito para el otorgamiento de dicha medida cautelar. Además, haremos las aportaciones que juzgamos pertinentes de acuerdo con el planteamiento propuesto en nuestra nota introductoria.

CAPITULO CUARTO

LA FACULTAD DISCRECIONAL DEL JUEZ DE DISTRITO

Antes de desarrollar la substancia de este capítulo, queremos aclarar que tanto el título de esta tesis como el título de este capítulo, por brevedad, sólo refieren al juez de Distrito como autoridad judicial competente para conocer de la suspensión en amparo indirecto, lo cual no implica que dentro de este estudio no estemos considerando a aquellas autoridades que, conforme a los artículos del 38 al 41 de la Ley de Amparo, pueden llegar a conocer de la suspensión en amparo indirecto; si no las mencionamos expresamente, insistimos, es por brevedad, pues de cualquier modo deben sujetarse a las mismas reglas que para la substanciación y otorgamiento de la suspensión debe seguir el juez de Distrito, salvo algunas reglas adicionales de forma que ya hemos visto en los capítulos anteriores.

Hecha la aclaración anterior, pasamos a realizar el planteamiento del problema que queremos tratar en este capítulo, en los siguientes términos.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Tomando en consideración la evolución histórica de la figura de la suspensión, su concepto, objeto, requisitos y efectos, y su actual regulación en los casos de amparo indirecto, temas que hemos analizado en los capítulos anteriores, la materia de este capítulo consiste en analizar: 1º la facultad discrecional que el juez de Distrito tiene para el otorgamiento de la suspensión y para la fijación de las condiciones necesarias para que surta sus efectos; 2º señalar las inconveniencias que se han presentado o que se pudiesen presentar por el ejercicio de dicha facultad; y, 3º en su caso, proponer los cambios que estimamos necesarios, los cuales básicamente descansan en la posibilidad de restringir esa facultad discrecional, o incluso, en convertirla en una facultad eminentemente reglada.

Entendemos que, limitar la facultad discrecional atribuida al juez de Distrito para el otorgamiento de la suspensión y para la fijación de las condiciones para que surta sus efectos o, en su caso, atribuirle solamente facultad reglada en esta materia, implicaría que le restringamos su amplia libertad de valoración y decisión para cada caso concreto y que, a cambio, le fijemos reglas específicas de aplicación general a todos los casos, lo que además nos obligaría a regular todos los

supuestos posibles que pudieran presentarse; de esa forma, el juez de Distrito sólo tendría que verificar que, en el caso específico que debe resolver, se cumplen con esas reglas o se está dentro de los supuestos predeterminados por la ley, para que entonces, sólo aplique la consecuencia legal y necesaria, constriñéndose a otorgar o negar la suspensión solicitada, sin más valoración que la verificación de los supuestos de ley.

También entendemos que la función jurisdiccional implica, por esencia, la interpretación y valoración de las normas jurídicas para aplicarlas a un caso concreto, por lo que sabemos que, por más que imponamos una facultad reglada al juez de Distrito en la materia de suspensión, no podemos privarlo totalmente de sus atributos naturales de interpretación y valoración, dado el sinnúmero de diferentes circunstancias que pueden presentarse en cada caso concreto.

Pero a pesar de todo ello, creemos que hasta ahora, la facultad discrecional que ha ejercido el juez de Distrito en esta materia no ha tenido resultados favorables, pues ha provocado la emisión de criterios judiciales contrarios al espíritu de la Constitución y de la ley reglamentaria de amparo, lo que al mismo tiempo ha ocasionado que se produzcan graves daños y perjuicios a los quejosos e incluso a los terceros perjudicados -cuando los ha habido-, quienes han

sufrido las consecuencias de resoluciones, sean concediendo o negando la suspensión, infundadas e injustas.

Asimismo, conocemos y entendemos los graves problemas que han tenido los tribunales de la Federación, en este caso los jueces de Distrito, como consecuencia del abuso que los particulares han hecho de la figura de la suspensión, cuando la solicitan sin razón ni fundamento y contra actos de autoridad que de antemano saben que no son violatorios de la Constitución, pues ello ha ocasionado un exceso de trabajo para tales tribunales. Más esto último, consideramos que no justifica en forma alguna que el juez de Distrito, con el único ánimo de descargar el gran cúmulo de asuntos que han sido promovidos ante él y aprovechando la facultad discrecional de que ha sido investido por la ley, esté buscando argumentos, sean fundados o no, para negar la suspensión del acto reclamado en la mayoría de los asuntos y con ello desmotivar al quejoso para proseguir con su demanda de amparo.

Parece fácil afirmar que, restringiendo esa facultad discrecional o incluso atribuyendo al juez de Distrito una facultad reglada en materia de suspensión, dicho juez, por un lado, no tendría más opción que resolver otorgando o negando la suspensión, una vez que verifique si se han cumplido o no, cabalmente, los requisitos y supuestos predeterminados por la

ley y que, los quejosos, por otro lado, no podrían entonces abusar de los beneficios de tal medida cautelar, pues si no tienen razón para pedirla, no podrían cumplir con los requisitos estrictamente señalados en la ley.

Pero todo ello, repetimos, aunque parece fácil de aseverar, no lo es en realidad, pues para lograrlo nos enfrentamos, en primer término, al obstáculo de restringir esos atributos consubstanciales a toda función jurisdiccional, que son los de interpretación y valoración y, en segundo término, a la problemática de lograr encuadrar en el marco legal todos los supuestos posibles que pudieran presentarse en materia de suspensión para que, a fin de cuentas, logremos establecer reglas específicas aplicables en forma genérica y estricta a todos los casos.

La restricción de la facultad discrecional o la integración de una facultad reglada, es lo que proponemos en este trabajo, esa será nuestra aportación, la cual, no obstante sus limitaciones, no creemos que resulte inútil y de pocos o nulos efectos prácticos; por lo menos, consideramos que despertará inquietudes para revisar los puntos que proponemos en esta materia.

Así pues, para lograr lo anterior, es menester que primeramente estudiemos qué es una facultad discrecional y qué

es una facultad reglada, que luego destaquemos las inconveniencias que nosotros vemos en el ejercicio de la facultad discrecional por parte del juez de Distrito, para así terminar con el complejo intento de restringir tal discrecionalidad, o bien, establecer la facultad reglada en el otorgamiento de la suspensión y en la fijación de las condiciones para que surta sus efectos.

II. FACULTADES PARA EMITIR UN ACTO DE AUTORIDAD.

No sólo en el ejercicio de la función jurisdiccional, que es la que corresponde al juez de Distrito, sino en cualquier tipo de acto de autoridad, sea de carácter administrativo, legislativo o judicial, las autoridades encargadas de emitirlos pueden estar investidas de facultad discrecional o de facultad reglada, o de ambas a la vez.

En principio, podemos decir que la presencia de una o de otra facultad se determina por la norma constitucional o la legal, según sea que, a la autoridad le sean fijados, estrictamente, los parámetros y reglas específicas sobre los que ha de emitir su acto (facultad reglada), o bien que se le atribuya amplia libertad de valoración y decisión para cada caso concreto, proporcionándole tan sólo los lineamientos abstractos que normen su criterio (facultad discrecional).

Ahora bien, la mayoría de las fuentes que proporcionan los conceptos de facultad reglada y de facultad discrecional, nos ofrecen su significado en tratándose de actos administrativos por lo que, una vez que los veamos, los acoplaremos a los actos judiciales, que son los que, como dijimos antes, corresponden al juez de Distrito en el otorgamiento de la suspensión, dada su función jurisdiccional.

En principio, tenemos a Rafael de Pina que, al definir el acto administrativo, señala que éste es una "Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa."⁶⁸

Lo que nos interesa de este concepto, es la clasificación que se señala de actos de naturaleza reglada y de actos de naturaleza discrecional, actos que considerados como facultades, a continuación se definen.

A. Facultad reglada.

El profesor Gabino Fraga, al clasificar a los actos administrativos en reglados y en discrecionales, de acuerdo

68 Diccionario de Derecho, p. 50

con la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, señala que el acto obligatorio, reglado o vinculado, como él lo llama, "es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso."⁶⁹

Así pues, serán la Constitución o la ley, las que determinen que la facultad atribuida a una autoridad, para decidir lo que proceda en cada caso concreto, es de naturaleza reglada.

Aplicando este concepto a la función jurisdiccional, la autoridad judicial estará investida de facultad reglada:

- a) Cuando la norma constitucional o la legal así lo expresen, o así se desprenda de su contenido;
- b) cuando la autoridad judicial sólo tenga que verificar que

⁶⁹ Derecho Administrativo, p. 231

en el caso concreto se presentan los supuestos de hecho previstos por la ley y esté obligada a aplicar ésta, exactamente, en el sentido que previa y expresamente esté señalado;

- c) cuando la autoridad judicial actúe exactamente como lo previene la ley, en el momento y forma que esta última lo establezca; y,
- d) cuando la autoridad judicial no tenga oportunidad de valorar y decidir, según su libre arbitrio, el sentido del acto o resolución del caso concreto, y sólo tenga que apegarse a lo estrictamente señalado en la ley.

En materia de suspensión del acto reclamado en el amparo indirecto, el juez de Distrito no está investido de facultad reglada, pues como lo veremos más adelante, goza de amplia libertad de valoración y decisión, según su arbitrio.

B. Facultad discrecional.

En principio, siguiendo a Rafael de Pina, este autor nos dice que **discrecional** es la "resolución de un órgano administrativo dada en el ejercicio de la potestad de esta naturaleza,"⁷⁰ y

⁷⁰ Op. cit., p. 238

agrega que **acto discrecional** es el "acto de la autoridad administrativa realizado en el ejercicio de la potestad de esta naturaleza, reservada con carácter excepcional a los órganos personales de la administración pública, para la resolución de determinado orden de cuestiones. El acto discrecional no queda fuera de la posibilidad legal de la impugnación."⁷¹

Para este autor, **potestad** es la "atribución jurídica conferida a un órgano de autoridad"⁷² y **potestad discrecional** es la "atribución conferida a los órganos de la administración pública para proceder, tratándose de la ejecución de actos que carezcan de una regulación expresa, con la libertad que permita el respeto debido, en todo caso, a los principios generales inspiradores del sistema jurídico-administrativo nacional. La **potestad discrecional** opera dentro de las directivas del sistema administrativo, aunque sin sujeción a una norma expresa, buscando en todo caso el criterio más adecuado y eficaz."⁷³

El acto o facultad discrecional no es, por ende, un acto arbitrario, entendiéndose por este último "el realizado sin

⁷¹ Idem, pp. 52-53

⁷² Ibidem, p. 395

⁷³ Ibidem, p. 395

justificación legal, moral ni racional"⁷⁴, pues la discrecionalidad atribuida a una autoridad, implica que ésta deberá actuar, antes que nada, conforme a una lógica sana, y sobre todo, de acuerdo con los principios de Derecho y el orden constitucional y legal, debiendo por tanto, fundar y motivar su acto en acatamiento al principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política.

Por su parte, el profesor Gabino Fraga señala que "el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación. Por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así, normalmente, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, etc., lo mismo que cuando en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en

⁷⁴ *Ibidem*, p. 50

un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio. Entre el acto obligatorio y el acto discrecional no existe una línea perfecta de separación. Entre ellos existe una infinita variedad en la que concurren los caracteres de uno y de otro en grados muy diversos. Esto se explica porque al concederse por la ley facultades discrecionales a la autoridad encargada de realizar un acto, dichas facultades normalmente se refieren, más que a la realización del acto en su integridad, solamente a algunos de los elementos del mismo, tales como el motivo o el objeto del acto. De esta manera puede muy bien ocurrir que la ley otorgue discreción para juzgar si existe motivo bastante que provoque la intervención de la autoridad pero que obliga a ésta a realizar un acto determinado una vez que discrecionalmente se ha llegado a la conclusión de que el motivo existe, o bien por el contrario que siendo la ley la que fije los motivos se deje en libertad a la autoridad competente para determinar el contenido mismo de su actuación."⁷⁵

Por otra parte, encontramos en algunas tesis de la Suprema Corte de Justicia algunas ideas que nos ayudan a entender el concepto de facultad discrecional, y que textualmente señalan:

⁷⁵ Op. cit., p. 232

372

"FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACION DEL USO INDEBIDO DE ELLAS EN EL JUICIO DE AMPARO. El uso del arbitrio o de la facultad discrecional que se concede a la autoridad administrativa puede censurarse en el juicio de amparo cuando se ejercita en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca las circunstancias que concretamente se refieren al caso discutido, cuando éstas resultan alteradas o son inexactos los hechos en que se pretende apoyar la resolución, o cuando el razonamiento en que la misma se apoya es contrario a las reglas de la lógica."⁷⁶

Tesis relacionada:

"FACULTAD DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE EJERCITARLA RAZONANDOLA DENTRO DE LA LEY. Es infundado el argumento de la autoridad responsable de que obra dentro de la ley al conceder o negar licencias para el expendio de bebidas alcohólicas en uso de la facultad discrecional que la misma le confiere, pues aun en ese supuesto, cabe precisar que el hecho que una autoridad cuente con facultades discrecionales para la realización de determinadas actividades, no la libera de la obligación de fundar y motivar debidamente sus resoluciones, ni la faculta para actuar en forma arbitraria y caprichosa."⁷⁷

De los anteriores conceptos sobre facultad discrecional, podemos desprender los siguientes elementos:

- a) Solamente la norma constitucional o la ley pueden determinar que una autoridad está investida de facultad

⁷⁶ Jurisprudencia, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, Mayo Ediciones, p. 628.

⁷⁷ Tesis jurisprudencial relacionada, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, Mayo Ediciones, p. 629.

discrecional para resolver los casos concretos que se le presenten. Incluso, la sola omisión de la Constitución o la ley en regular expresamente una situación, implica que la autoridad pueda ejercer facultad discrecional.

- b) La facultad discrecional implica que no existe una regulación expresa en la Constitución o la ley, dejándose amplia libertad a la autoridad para resolver de acuerdo con su criterio.
- c) La facultad discrecional se ejerce a través de una libre apreciación de los hechos, de acuerdo con la lógica y los principios generales de derecho que correspondan al caso correspondiente.
- d) Existirá facultad discrecional: (1) cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos; (2) cuando la ley deje a la autoridad libertad de valoración y decisión basada en sus consideraciones subjetivas; y, (3) cuando la ley prevea dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.
- e) Una misma norma constitucional o legal puede atribuir a la autoridad, al mismo tiempo, facultad reglada y facultad discrecional, señalándole en que supuestos debe

ceñirse a lo expresamente señalado en la norma y en cuales podrá hacer uso de su libre arbitrio.

- f) La facultad discrecional no debe ejercerse en forma arbitraria o caprichosa; un acto o resolución emitido en ejercicio de una facultad discrecional resulta arbitrario cuando la autoridad no invoca las circunstancias que concretamente se refieren al caso discutido, cuando éstas resultan alteradas o son inexactos los hechos en que se pretende apoyar ese acto o resolución, o cuando el razonamiento en que se apoyan es contrario a las reglas de la lógica. Como ya hemos apuntado, un acto de autoridad es arbitrario cuando no se justifica legal, moral ni racionalmente.
- g) No obstante que el ejercicio de la facultad discrecional deja amplia libertad de valoración y decisión, la autoridad deberá fundar y motivar su acto o resolución.

Para aplicar todos estos conceptos de facultad discrecional a la función jurisdiccional que ejerce el juez de Distrito en el otorgamiento de la suspensión, y para corroborar que dicho juez auténticamente ejerce tal facultad, nos apoyamos en la siguiente tesis jurisprudencial, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y que textualmente dice:

"SUSPENSION. EL JUEZ DE DISTRITO PUEDE CONDICIONARLA. El juez de Distrito, dentro de las facultades discrecionales que le concede la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107. Constitucionales, puede condicionar la suspensión que otorgue, fijando la situación en que habrán de quedar las cosas, y dictar las medidas pertinentes para ello (artículos 124, fracción III, y 130 del ordenamiento citado) para evitar defraudación a tercero y perjuicios a los interesados, y cuidando en todo caso que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público (fracción II, artículo 124, de la Ley de Amparo). O sea, que el legislador, previendo que se pudiesen cometer abusos por la concesión de la medida cautelar, facultó al juez de Distrito para que vigilara tanto el cumplimiento por parte de las autoridades, como para que no se abusare de la medida por parte de los quejosos. En efecto, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: "Determinar las providencias de aseguramiento son del resorte del juez de Distrito, puesto que quedan dentro de la esfera de su responsabilidad. (Flores Alonso Angel. T. XI. p. 165). 12-VII-1922-U 8". Luego, las providencias que dicte el juez de Distrito para velar porque se respeten la Constitución, las leyes y los reglamentos administrativos, quedan a su absoluta discreción y responsabilidad. En efecto, la obligación del "a quo", en tratándose de la suspensión, lleva el derecho de poder dictar, con absoluta libertad, todas las medidas que estime convenientes. Lo anterior no implica que los jueces federales, en forma caprichosa, puedan fijar las medidas para que prevalezca la legalidad, sino que deben dar las razones en que se funden, para justificar las condiciones a que sujeten la cautelar que dicten."⁷⁸

De todo lo anterior, podemos deducir que el juez de Distrito tiene facultad discrecional para otorgar la suspensión del

⁷⁸ Tesis jurisprudencial relacionada, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Sexta Parte, Colegiados, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Mayo Ediciones, pp. 29-30.

acto reclamado, en virtud de que:

- i. Aunque la Constitución y la Ley de Amparo prevén expresamente la figura de la suspensión del acto reclamado en amparo indirecto, no imponen al juez de Distrito reglas estrictas, obligatorias y bien definidas para el otorgamiento de tal medida cautelar, sino que por el contrario, sólo le fijan los parámetros abstractos para normar su criterio y le conceden amplia libertad de valoración y decisión para cada caso concreto.
- ii. La Ley de Amparo no define con exactitud los requisitos de procedencia y de efectividad para la suspensión, sólo los enumera, dejando al juez de Distrito la tarea de definirlos, interpretarlos y valorarlos para decidir con amplio arbitrio si se cumplen en cada caso y, entonces, resolver otorgando o negando la suspensión, o incluso, declarar que el incidente respectivo carece de materia, y además, para fijar las condiciones o medidas que el quejoso deberá cumplir para que dicha medida cautelar surta sus efectos, en caso de que sea otorgada.

En realidad, la mayoría de las disposiciones legales que regulan la materia de la suspensión van dejando a la libre apreciación del juez de Distrito la interpretación y decisión de cada asunto, lo que se comprueba con el sinnúmero de tesis

jurisprudenciales que se han emitido sobre el particular y que reflejan la diversidad de criterios que se han suscitado.

III. INCONVENIENTES EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL.

Hasta ahora, hemos definido los conceptos de facultad reglada y de facultad discrecional, hemos confirmado que el juez de Distrito tiene facultad discrecional para otorgar la suspensión, para fijar sus efectos y para determinar las condiciones para que surta dichos efectos y, en el capítulo tercero de este trabajo, ya hemos señalado las disposiciones que prevén la facultad discrecional del juez de Distrito en materia de suspensión.

En este apartado, destacaremos los supuestos más importantes que existen sobre el ejercicio de la facultad discrecional y que encontramos en la Constitución y en su ley reglamentaria de amparo y, al mismo tiempo, iremos apuntando los inconvenientes que a nuestro juicio se presentan por el ejercicio de dicha facultad.

A. El artículo 107 constitucional y la facultad discrecional.

Del texto de las fracciones X, XI, XII y XVII del artículo 107 de la Constitución Política, mismo que hemos analizado en el

apartado E. del capítulo segundo de esta tesis, se desprende claramente que dicha Norma fundamental dejó amplia libertad al legislador secundario para regular la figura de la suspensión en el juicio de amparo indirecto, señalando tan sólo los principios y lineamientos generales que deberían tomarse en cuenta en la preparación de la ley reglamentaria de amparo.

Así tenemos que, la fracción X del artículo 107 constitucional empieza diciendo que "los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley...", agregando que el legislador secundario deberá tomar en cuenta "... la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público."

Nosotros creemos que, el hecho de que el constituyente hubiese anotado la palabra "podrán" dentro del texto de esta fracción y de que no hubiese definido con exactitud los requisitos de procedencia y de efectividad de la suspensión, dejando esa tarea al legislador secundario, implicaba que este último podía y debía haber definido con estricto rigor esos casos y las condiciones necesarias para la procedencia de tal medida cautelar, y no regular a la figura de la suspensión en forma

ambigua, como lo hizo, al señalar solamente parámetros generales, enumerando tales requisitos y dejando al arbitrio del Órgano jurisdiccional la definición de esos casos y condiciones.

Por tanto, no consideramos que la intención del constituyente hubiese sido en el sentido de otorgar una facultad discrecional tan amplia al Órgano jurisdiccional, por el contrario, creemos que el texto constitucional permite que restrinjamos, por medio de reformas a la ley, dicha facultad, o incluso, impongamos una facultad reglada.

En todo caso, proponemos que la palabra "podrán" de la fracción X aludida, debiera cambiarse por "serán", con lo cual quedaría claro que los actos reclamados serán suspendibles por el juez de Distrito si se cumplen los requisitos impuestos en la ley.

Por supuesto que también necesitamos definir los requisitos de procedencia y de efectividad y regularlos en forma estricta, para que así el juez de Distrito sólo tenga que verificar si se cumplen o no en el caso concreto y proceda a emitir su resolución concediendo o negando la suspensión. Esto último lo veremos más adelante, cuando analicemos los inconvenientes del ejercicio de la facultad discrecional que los artículos relativos de la Ley de Amparo conceden al juez

de Distrito para interpretar y valorar los requisitos que enumera.

El párrafo segundo de la fracción XII del artículo 107 constitucional también utiliza la palabra "podrá", al señalar que una autoridad judicial distinta del juez de Distrito, en los lugares donde no reside éste, podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca. En este caso, el constituyente no utilizó necesariamente la palabra "podrá" con el ánimo de atribuir facultad discrecional a la autoridad judicial, sino en el sentido de que el legislador secundario debía determinar los requisitos de procedencia de la suspensión en tal supuesto.

Lo cierto es que, si queremos restringir esa facultad discrecional, o incluso cambiarla por una facultad reglada, necesitamos eliminar dicha palabra "podrá" y señalar que la autoridad judicial suspenderá provisionalmente el acto reclamado si se cumplen con los requisitos que establezca la ley.

Ahora bien, independientemente de que el constituyente hubiese querido o no atribuir facultad discrecional al órgano jurisdiccional, el caso es que el ejercicio de dicha facultad presenta diversos inconvenientes. Es por ello que creemos

necesario restringir en alguna medida esa facultad discrecional o, si es posible, imponer una facultad reglada, para lo cual es menester que primero se hagan los cambios al texto constitucional que hemos propuesto y que le darán un sentido imperativo a sus normas.

Dicho lo anterior, podemos ahora revisar el texto legal, a lo que a continuación nos avocamos.

B. La ley reglamentaria de amparo y la facultad discrecional.

En este apartado, como lo hemos dicho repetidamente, veremos los supuestos de ley que otorgan facultad discrecional al juez de Distrito en materia de suspensión y señalaremos los inconvenientes de su ejercicio; además, en lo procedente, iremos apuntando los cambios que proponemos para restringir esa facultad o convertirla en facultad reglada.

1. La facultad discrecional en la suspensión de oficio.

En materia de suspensión oficiosa, el artículo 123 de la Ley de Amparo es en principio imperativo y por tanto atribuye facultad reglada al juez de Distrito, en tanto a que lo obliga a conceder dicha medida cautelar en los casos que se citan en su fracción I, mas por lo que toca a la fracción II y a los efectos que debe dar a la suspensión, dicha disposición legal

no es imperativa y atribuye facultad discrecional.

En efecto, la fracción II del artículo 123 de la Ley de Amparo prevé que la suspensión de oficio es procedente cuando de consumarse el acto reclamado, se haga físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada. Si bien no hay duda de que es imperativo para el juez otorgar la suspensión, por eso es de oficio, se deja a su amplio arbitrio interpretar y valorar si en el caso concreto la ejecución del acto reclamado puede causar al quejoso daños de imposible reparación física; esto es, se ha atribuido al juez de Distrito facultad discrecional para determinar esa imposibilidad física en la reparación, pero se ha establecido como obligatorio el que de darse esa imposibilidad se conceda de inmediato la suspensión.

El problema en la práctica ha sido el determinar los alcances de esa fracción II. En el capítulo tercero de este trabajo, apuntamos que dicha fracción II contenía una regla general, en la que el legislador quiso que se encuadraran todos aquellos casos similares a los de la fracción I y que no pudo prever, y también señalamos que su alcance es limitado, pues debe entenderse en relación con lo establecido en la fracción I.

Esto es, para que se aplique la fracción II y se conceda la

suspensión de oficio, es necesario que el acto reclamado sea de tal gravedad y su irreparabilidad tan manifiesta como graves e irreparables son los casos enumerados en la fracción I.

Las ejecutorias de la Suprema Corte no hacen más que excluir de la aplicación de la fracción II a ciertos casos concretos, sin definir sus alcances en forma general, por lo que no ha quedado claro en qué casos debe concederse la suspensión de oficio conforme a la misma.

Por ello, nosotros proponemos que dicha fracción II debiera señalar que la suspensión de oficio es procedente cuando con la ejecución del acto reclamado se haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada, pero que además se considere que la gravedad del acto reclamado sea similar a la de los casos enunciados en la fracción I del mismo artículo 123 de la Ley de Amparo.

Con esto, si bien no eliminamos totalmente la discrecionalidad atribuida al juez de Distrito, sí la restringimos y le ofrecemos una regla más específica en la que funde su resolución; además, de esta forma no descartamos la posibilidad de que se otorgue la suspensión de oficio contra actos reclamados similares a los que enuncia la fracción I del precepto legal mencionado.

Los efectos de la suspensión de oficio, que el último párrafo del artículo 123 de la Ley de Amparo señala respecto de la fracción I, son muy claros, determinantes. Sobre este particular, sólo diremos que en algunos casos pudiera ser necesario que esos efectos sean de naturaleza restitutoria, como lo apuntamos en el capítulo tercero respecto a la confiscación de bienes, la multa excesiva y la deportación o destierro.

Por otro lado, los efectos de la suspensión oficiosa que se decrete con base en la fracción II del mismo numeral, no son tan precisos, pues permiten que el juez de Distrito tome las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados. Aquí encontramos nuevamente la posibilidad de que el juez de Distrito otorgue efectos restitutorios a la suspensión.

Para evitar confusiones y contrasentidos, consideramos que en el último párrafo del artículo 123 de la Ley de Amparo debiera incluirse la posibilidad de que, en los casos que así lo ameriten y para evitar que el amparo quede sin materia, se den efectos restitutorios a la suspensión decretada. Es claro que no podemos prever en la ley todos los supuestos en que debieran darse efectos restitutorios, pues ello dependerá del tipo de acto reclamado y de su forma de consumarse, por lo que

la determinación de su procedencia tenemos que dejarla a la valoración del juez de Distrito.

Como la eficacia de la suspensión de oficio no queda sujeta al cumplimiento de condición alguna, como sucede con la suspensión ordinaria, no hay requisitos de efectividad sobre los cuales el juez de Distrito ejerza facultad discrecional. La suspensión de oficio debe decretarse de plano y el juez de Distrito deberá procurar su cumplimiento.

2. La facultad discrecional en la suspensión ordinaria o a petición de parte.

La discrecionalidad que tiene el juez de Distrito en materia de suspensión ordinaria es manifiesta y se presenta en la interpretación y valoración de los requisitos de procedencia y de efectividad. Es en la suspensión ordinaria en donde se presentan los principales inconvenientes por el ejercicio de la facultad discrecional y en donde creemos se requieren mayores cambios.

Es importante señalar que de los términos del primer párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo se desprende, en principio, que el juez de Distrito está obligado a conceder la suspensión si se cumplen con los requisitos que dicho precepto legal establece.

En efecto, dicho párrafo señala que "la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:..." El término "decretará" es imperativo, sin embargo la sola enumeración que se hace de los requisitos y su indefinición de fondo, es lo que hace que el juez de Distrito ejerza facultad discrecional al tener que definirlos, interpretarlos y valorarlos en cada caso concreto.

Estamos de acuerdo en la frase "la suspensión se decretará..." y, por lo tanto, en que el juez de Distrito esté obligado a conceder la suspensión si se cumplen los requisitos de ley, pero precisamente lo que queremos restringir o eliminar es su amplia libertad de interpretación y valoración de dichos requisitos, dados los inconvenientes que por ello se presentan.

A continuación, trataremos los supuestos del ejercicio de la facultad discrecional del juez de Distrito en los requisitos de procedencia y de efectividad, destacaremos sus inconvenientes y propondremos los cambios que estimamos necesarios.

- a. La facultad discrecional en los requisitos de procedencia de la suspensión ordinaria.
- a.1. En el requisito de procedencia previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo. En primer

término, tenemos que el juez de Distrito ejerce facultad discrecional en la interpretación y valoración del requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, la cual señala que la suspensión es procedente siempre "que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público".

Ya hemos dicho que ni la doctrina ni la jurisprudencia han logrado definir y establecer los alcances de lo que puede considerarse que perjudica el interés social o contraviene disposiciones de orden público. Por ello, el Poder Judicial ha emitido criterios no muy exactos de tal situación, negando la suspensión cuando no se justifica, pues ha habido casos en los que realmente no se han contravenido disposiciones de orden público ni se ha perjudicado el interés social. Así por ejemplo, tenemos la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

282

"PROCEDIMIENTO JUDICIAL, SUSPENSION DEL. El procedimiento judicial es de orden público, por lo que es inconducente conceder la suspensión que tienda a detenerlo."⁷⁹

Estamos de acuerdo en que el procedimiento judicial deriva del Derecho Procesal, el cual es un conjunto normativo de orden

⁷⁹ Jurisprudencia. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Cuarta Parte, Tercera Sala, Mayo Ediciones, p. 836

público, pero es un procedimiento por el cual se resuelven las controversias que se suscitan entre particulares, por lo que detener temporalmente (suspender) un procedimiento judicial no significa que se estén contraviniendo disposiciones de orden público, ni que se estén afectando los intereses de la sociedad. En todo caso, la paralización o continuación de un procedimiento judicial sólo beneficia o afecta a las partes que en él intervienen, a nadie más, pues sólo los derechos de esas partes son los que están en juego dentro de dicho procedimiento.

Una cosa es que la colectividad esté interesada en que la acción de la justicia sea expedita y no se le impongan obstáculos innecesarios, y otra muy distinta es que si una de las partes ha demandado el amparo y protección de la justicia federal por estimar que se le han violado sus garantías individuales, y al mismo tiempo hace uso de un derecho que le concede la Constitución y la Ley de Amparo solicitando la suspensión del acto reclamado, no se le pueda otorgar esta medida cautelar porque según la jurisprudencia citada no procede.

El que se otorgue la suspensión, previo cumplimiento de los requisitos de procedencia establecidos en la ley, no afecta a la sociedad, pues la paralización del procedimiento sólo afectaría a la contraparte del quejoso, que como tercero

perjudicado en el juicio de amparo quedaría protegido si el quejoso garantiza los daños y perjuicios que se le pudieran ocasionar con la suspensión.

Todo ello, insistimos, no repercutirá en la colectividad, que en todo caso también está interesada en que no se cometan actos contrarios al orden constitucional y que además, de producirse dichos actos, éstos sean susceptibles de suspenderse mientras se resuelve sobre su anticonstitucionalidad, inconstitucionalidad o ilegalidad.

Necesitaríamos analizar en este trabajo diversas interlocutorias para seguir destacando los inconvenientes que son obvios y que se han presentado en el ejercicio de la facultad discrecional respecto de este requisito de procedencia, lo cual resultaría exhaustivo.

Solamente nos concretaremos a decir que el problema general que se presenta con este requisito de procedencia, es que el juez de Distrito no encuentra en la ley un concepto claro de lo que debe entenderse que contraviene las disposiciones de orden público o afecta el interés social. Ello motiva que el juez de Distrito interprete esos conceptos a su entender y niegue la suspensión del acto reclamado respecto de todo lo que le "parece" ser orden público o interés social o cuando observa que las leyes que se reclaman por anticonstitucionales

o inconstitucionales, o que son las que rigen el acto reclamado, mencionan en su articulado ser de orden público, sin analizar si auténticamente la suspensión puede afectar el interés de la colectividad.

Para solucionar este problema, consideramos que lo básico que debe hacerse respecto de este requisito de procedencia, es delimitar la finalidad última del mismo, que no es otra más que la de evitar que con la suspensión se causen daños y perjuicios a la sociedad.

Para lograr ello, no hay que olvidar que la Constitución, en su artículo 107, fracción X, establece como requisito para el otorgamiento de la suspensión que no se causen daños y perjuicios al interés público. Este precepto constitucional nunca dice que la suspensión no procede cuando la ley secundaria que regula el acto reclamado diga ser de orden público.

No toda ley que exprese en su articulado ser de orden público tutela verdaderamente el interés público, por tal motivo el juez de Distrito debe tener sumo cuidado con el concepto de contravención a normas de orden público que consigna la Ley de Amparo.

Es correcto que se niegue la suspensión, si la ley que dice

ser de orden público tutela auténticamente dicho orden y si en el caso específico que regula dicha ley en verdad se puede afectar tal orden, pero no es válido establecer como regla general el que la suspensión no proceda contra toda ley que solamente diga ser de orden público.

Sobre el particular, tratando de establecer los alcances de los conceptos de contravención a normas de orden público o perjuicio al interés social, se han emitido las jurisprudencias siguientes:

11

"SUSPENSION. INTERES SOCIAL O INTERES PUBLICO. SU DEMOSTRACION. No basta que el acto se funde formalmente en una ley de interés público, o que en forma expresa o implícita pretenda perseguir una finalidad de interés social, para que la suspensión sea improcedente conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, sino que es menester que las autoridades o los terceros perjudicados aporten al ánimo del juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto que se plantee, la concesión de la suspensión causaría tales perjuicios al interés social, o que implicaría una contravención directa e ineludible, *prima facie* y para los efectos de la suspensión, a disposiciones de orden público, no sólo para el apoyo formalmente buscado en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo. Por lo demás, aunque pueda ser de interés público ayudar a ciertos grupos de personas, no se debe confundir el interés particular de uno de esos grupos con el interés público mismo, y cuando no esté en juego el interés de todos esos grupos protegidos, sino el de uno solo de ellos, habría que ver si la concesión de la suspensión podría dañar un interés colectivo en forma mayor que como podría dañar al quejoso la ejecución del acto concreto reclamado. O sea que, en términos generales y para aplicar el criterio de interés social y de orden público contenidos en el

precepto a comento, se debe sopesar o contrabalancear el perjuicio que podría sufrir el quejoso con la ejecución del acto reclamado, y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con el acto-concreto de autoridad."⁸⁰

12

SUSPENSION. PRUEBA DEL PERJUICIO AL INTERES SOCIAL.

"Si bien el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, establece que la suspensión se decretará cuando, entre otros requisitos, se satisfaga el de que no se siga perjuicio al interés social, debe estimarse que si ese perjuicio no es evidente y manifiesto, las autoridades deben aportar al ánimo del juzgador los elementos de prueba y datos necesarios para acreditar que el otorgamiento de la suspensión sí lesionaría al interés público, pues de lo contrario, indebidamente se arrojaría sobre la parte quejosa la carga de la prueba de un hecho negativo."⁸¹

En conclusión, considerando los conceptos que han expuesto destacados estudiosos del Derecho, lo dispuesto en el texto constitucional y las jurisprudencias del Tribunal Colegiado, con el fin de que este requisito de procedencia quede definido, proponemos que en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo se establezca lo siguiente:

⁸⁰ Jurisprudencia. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Sexta Parte, Colegiados, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Mayo Ediciones, pp. 21-22.

⁸¹ Jurisprudencia. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Sexta Parte, Colegiados, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Mayo Ediciones, pp. 26-27.

La suspensión ordinaria o a petición de parte se decretará siempre que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Debe entenderse que se sigue perjuicio al interés social, cuando de concederse la suspensión:

1º Se causen notorios y directos daños y perjuicios a la sociedad, o

2º Se prive a la sociedad de obtener un provecho concreto y generalizado con la ejecución del acto reclamado, o

3º Se obstaculice directamente la satisfacción de una necesidad pública.

Se entenderá que se contravienen disposiciones de orden público al conceder la suspensión, cuando dichas disposiciones tutelén auténticamente los derechos de la colectividad, tiendan a evitar un mal público o busquen satisfacer una necesidad pública. Cuando una disposición legal exprese ser de orden público, el juez de Distrito deberá verificar si materialmente tiene ese carácter conforme a lo señalado anteriormente.

Finalmente, por lo que toca a este requisito de procedencia, diremos que no consideramos necesario que se elimine la enumeración de casos específicos contenida en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 124 de la ley, pues es evidente que la sola trascendencia de los casos ahí previstos corrobora la afectación que se sigue al interés público, lo que a su vez justifica que en tales supuestos se niegue la suspensión; además, dicha enumeración resulta ejemplificativa y útil para la interpretación de este requisito en su conjunto.

Reconocemos que con los cambios propuestos, no alcanzamos a atribuir al juez de Distrito una facultad absolutamente reglada, pero sí creemos que con ellos restringimos en gran medida su facultad discrecional, pues le fijamos con mayor exactitud los alcances de este requisito de procedencia y limitamos al mismo tiempo la amplia libertad de interpretación y valoración que el texto actual de la multicitada fracción II concede al juzgador.

a.2. En el requisito de procedencia previsto en la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo. En segundo término, es también evidente que la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo concede facultad discrecional al juez de Distrito, pues establece como requisito de procedencia de la suspensión el "que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto."

La discrecionalidad atribuida al juez de Distrito respecto de este requisito de procedencia, consiste en el amplio arbitrio que tiene para decidir lo que debe entenderse por dificultad en la reparación de los daños y perjuicios.

Los inconvenientes del ejercicio de la facultad discrecional respecto de este requisito de procedencia saltan a la vista, en primer lugar porque nuevamente encontramos un requisito

solamente enunciado, no definido y, en segundo lugar, porque de por sí es muy subjetivo el valorar si la ejecución de un acto puede causar una dificultad en la reparación del agravio.

Lo que para un juez de Distrito podría ser de difícil reparación para otro no lo será, y un mismo juzgador puede contradecirse una y otra vez en casos similares; la falta de uniformidad en las resoluciones será la lógica consecuencia y las injusticias frecuentes.

Por más que un juez de Distrito quiera basarse en las reglas de la lógica, en los principios generales del derecho y en las circunstancias exactas del caso, y trate de fundar y motivar su resolución, no podrá evitar el grave problema de emitir una sentencia injusta, pues será muy complicado saber a ciencia cierta si existe o no una auténtica dificultad en la reparación de los daños y perjuicios.

Considerando que la finalidad básica de la suspensión es mantener viva la materia de amparo y que éste, por esencia, trata de afectaciones a las garantías individuales o en general al orden constitucional, se debe pensar que un agravio de tal naturaleza siempre será de difícil reparación por sí mismo, pues incluso pueden llegar a existir terceros de buena fe que pudiesen adquirir los derechos que reclama el quejoso. Por ello, es nuestra opinión que este requisito de procedencia

debiera suprimirse.

Para el caso de que no se estime prudente suprimir este requisito, bajo los argumentos de que con ello se evitarían posibles abusos de los particulares en la solicitud de la suspensión y de que no se justifica el otorgamiento de dicha medida cautelar si con la sentencia de amparo pueden "fácilmente" restituirse los derechos fundamentales de los quejosos, creemos que por lo menos es necesario delimitar los alcances de lo que debe entenderse por dificultad en la reparación de los daños y perjuicios.

Para lograr esto último, proponemos que se establezca en la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo lo siguiente:

La suspensión ordinaria o a petición de parte se decretará siempre que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado, en el entendido de que se considerará que existe dificultad en la reparación del agravio:

1º cuando el acto reclamado sea de naturaleza tal, que de ejecutarse se quede sin materia el juicio de amparo o físicamente resulte muy costoso, prolongado e intrincado lograr la restitución del agravio, o

2º cuando jurídicamente resulte imposible, por tener que contravenirse alguna ley, o al menos costoso y prolongado, restituir al quejoso en el goce de sus garantías individuales violadas, o

3º cuando para la restitución del agravio se tenga la certeza o se presuma válidamente que se tendrán que afectar derechos de tercero de buena fe.

De no se suprimirse este requisito de procedencia, como en principio lo proponemos por ser en nuestro concepto la mejor opción, y sólo se estime que debe limitarse como lo hemos señalado, también en tal caso tenemos que reconocer que sólo alcanzamos a restringir en alguna medida la facultad discrecional que conforme al texto actual de la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo ya tiene atribuida el juez de Distrito. De cualquier forma, creemos que la fijación de los alcances de este requisito evita en forma importante la inconveniente discrecionalidad que actualmente se presenta.

a.3. En la fijación de los efectos de la suspensión ordinaria. En la fijación de los efectos de la suspensión ordinaria, según lo que dispone el último párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo, el juez del Distrito también goza de facultad discrecional.

En efecto, dicho párrafo establece que "el juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio".

Si el juez de Distrito ya ha concedido la suspensión, la determinación de como habrán de quedar las cosas y las medidas

necesarias para mantener vivo el juicio de amparo no deberán ser otras que las de procurar el estricto cumplimiento y respeto, por parte de las autoridades responsables, de dicha medida cautelar.

Ahora bien, si realmente se pretende conservar la materia del amparo, debe permitirse que, en los casos que así lo ameriten, el juez de Distrito otorgue efectos constitutivos o restitutorios a la suspensión decretada, lo cual es posible dentro del ámbito legal, como lo hemos apuntado en diversas ocasiones a lo largo de este trabajo. Incluso, también en este caso, proponemos que así se establezca expresamente en la parte final del artículo 124 de la Ley de Amparo.

b. La facultad discrecional en los requisitos de efectividad de la suspensión ordinaria.

Como se anotó en el capítulo tercero, los requisitos de efectividad sólo se presentan en aquellos casos previstos por la ley, por lo que es a ellos a los que nos referiremos a continuación.

b.1. La facultad discrecional en los requisitos de efectividad de la suspensión ordinaria, en tratándose de amparos con tercero perjudicado. Ya hemos estudiado que conforme al artículo 125 de la Ley de Amparo, en amparos con tercero perjudicado la suspensión concedida sólo surte sus

efectos si el quejoso otorga garantía "bastante" para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con dicha medida cautelar se causasen al tercero si aquél no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

El ejercicio de facultad discrecional por parte del juez de Distrito en esta materia, radica en la fijación del monto de la garantía, ya que la Ley de Amparo no establece los parámetros estrictos para tal fijación, por el contrario, en los artículos 125 y 128 se concede amplia facultad al juzgador para tal efecto.

El mismo artículo 125, sólo dice que la garantía debe ser "bastante" para reparar el daño e indemnizar los perjuicios, sin ofrecer bases específicas de lo que debe entenderse por "bastante".

Los inconvenientes de esa ambigüedad, que se traduce en ejercicio de facultad discrecional por el juez de Distrito, se han presentado en un sinnúmero de casos, en los cuales se ha exigido al quejoso el otorgamiento de una garantía superior al monto del negocio principal e intereses y más allá de sus posibilidades económicas.

El monto de la garantía no puede ser fijado en forma arbitraria y unilateral por parte del juzgador, quien no puede

solamente basarse en la cantidad estimada conforme al negocio principal y sus intereses. Para fijar un monto equitativo y justo, es necesario que el juez, además de valorar el monto del negocio principal y sus intereses, tome en cuenta la capacidad económica del quejoso, pues de otra manera este último difícilmente podrá otorgarla y con ello perderá el beneficio suspensivo que por ley le corresponde.

Aún más, el propio artículo 125 de la Ley de Amparo señala en su segundo párrafo que si con la suspensión pueden afectarse derechos del tercero perjudicado no estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará **discrecionalmente** el importe de la garantía.

Entendemos que si los derechos del tercero no son estimables en dinero, no existe más opción que dejar al criterio del juzgador la fijación del monto de la garantía, pero también creemos que aún en este caso, es posible fijar algunas bases que sirvan para que tal monto sea lo más equitativo y justo posible, como lo es que se considere la capacidad económica del quejoso.

Además de que se considere la capacidad económica del quejoso, creemos que en cualquier caso resultaría valioso para la fijación de un monto de la garantía equitativo y justo, el que exista la posibilidad de que ambas partes --quejoso y tercero

perjudicado-- puedan ofrecer pruebas tendientes a demostrar, lo más exacto posible, las cantidades a que pudiesen ascender los daños y perjuicios. Un poco más adelante, detallaremos estos puntos concretos que proponemos.

En la práctica, tan ha sido necesario que existan bases específicas sobre las cuales el juez pueda apoyarse para fijar el monto de la garantía, que los tribunales de la Federación han tenido que crear sus propias bases, emitiéndose un gran número de tesis jurisprudenciales sobre el particular.

Algunas de las tesis que resumen la integración de esas bases, son las siguientes:

296

"SUSPENSION, FALTA DE MOTIVACION DE LA FIANZA EN LA. Adolece de falta de motivación la fijación de la fianza mediante la cual se concede la suspensión, si no se expresan las razones en que se apoya para señalar su cuantía y las operaciones aritméticas conforme a las cuales se determinó."⁸²

297

"SUSPENSION, FIANZA CUANDO EXISTE ASEGURAMIENTO DE BIENES. Cuando hay bienes secuestrados que alcance a cubrir la suerte principal en un negocio, la fianza que se fije al otorgar la suspensión sólo debe responder de los perjuicios que ésta pueda causar, los que deben calcularse por los intereses respectivos al tipo legal y durante el tiempo probable dentro del cual se ha supuesto que debe

⁸² Jurisprudencia, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Cuarta Parte, Tercera Sala, Mayo Ediciones, pp. 852-853.

resolverse el fondo del principal."⁸³

298

"SUSPENSION. FIANZA CUANDO NO EXISTE ASEGURAMIENTO DE BIENES. Cuando durante la tramitación del juicio del orden común que dio origen al amparo, no hayan sido asegurados bienes del demandado, y el agraviado pueda, por virtud de la suspensión, no sólo detener la ejecución de la sentencia que recurre en el juicio constitucional, sino, además, ejecutar actos lesivos para el tercero perjudicado, el monto de la fianza debe ser bastante para responder, por concepto de daños, de las prestaciones a que fue condenado en el juicio del orden común y, además, por concepto de perjuicios, de los intereses legales sobre esas prestaciones durante el tiempo probable para la resolución del amparo."⁸⁴

De estas tesis que constituyen jurisprudencia, se derivan una serie de tesis relacionadas en las que se establecen los criterios que deben considerarse en la fijación del monto de la garantía en casos muy específicos, los cuales consideramos sería exhaustivo analizar en este trabajo.

De las tesis jurisprudenciales transcritas, podemos inferir que los tribunales han considerado, dentro del proceso de fijación del importe de la garantía, los siguientes elementos: 1º Si existe o no aseguramiento de bienes del quejoso en el procedimiento del que deriva el acto reclamado; 2º si existe

⁸³ Jurisprudencia, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Cuarta Parte, Tercera Sala, Mayo Ediciones, p. 853.

⁸⁴ Jurisprudencia, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Cuarta Parte, Tercera Sala, Mayo Ediciones, pp. 855-856.

la posibilidad de que se causen perjuicios con la suspensión, mismos que se calculan sobre la base del interés legal (obviamente, salvo que exista dentro del negocio principal un interés convencional); y, 3º el tiempo probable de duración del juicio de amparo.

En nuestra opinión, para restringir la que consideramos es una inconveniente facultad discrecional ejercida por la autoridad de amparo en la fijación del monto de la garantía y para que con ello se evite que dicho monto resulte inequitativo e injusto, los cambios que proponemos son:

i. En primer término, que se eleven a categoría de ley las bases que los tribunales de la Federación han sentado en las jurisprudencias que se han transcrito.

Al respecto, es importante mencionar que no estamos de acuerdo con todos los criterios judiciales que se han establecido en las diversas tesis relacionadas, además de que resultaría contraproducente incluir esa diversidad de criterios en el texto legal.

Por tanto, lo que sí creemos que es indispensable es que se considere si existen o no bienes asegurados dentro del procedimiento del que deriva el acto reclamado, para así evitar que se fije una doble garantía.

ii. En segundo término, aunque reconocemos que la autoridad de amparo debe considerar el tiempo probable de duración del juicio de garantías, con el fin de evitar que por ello se eleve substancialmente el monto de la garantía, es nuestra opinión que, a la par de la consideración de cuánto puede durar el juicio de amparo, el juez también valore la capacidad económica del quejoso para no exceder los límites de este último y con ello evitar que el agraviado quede imposibilitado a otorgar la garantía y al mismo tiempo pierda el beneficio de la suspensión concedida en su favor.

iii. Con el fin de que sea susceptible de acreditarse la capacidad económica del quejoso y los demás elementos que puedan conducir a una cuantificación lo más exacta posible de la garantía, creemos que debe permitirse, regulándose así en la ley, el que las partes puedan ofrecer pruebas para tal efecto.

El que exista una etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas para la fijación del monto de la fianza no complica ni prolonga el procedimiento del juicio de amparo, pues dicha etapa se abriría dentro del incidente de suspensión, que se lleva por cuerda separada, y se podría ventilar en la misma audiencia incidental, en que se resuelve sobre la suspensión

y en la que se dá cuenta del informe previo de la autoridad responsable.

Ahora bien, por lo que respecta a la suspensión provisional, si se trata de amparos con tercero perjudicado en que se requiere el otorgamiento de la garantía para que dicha medida cautelar surta sus efectos, consideramos que también es posible que se admitan pruebas tendientes a la fijación del monto de la garantía. Esto es posible si en la ley se exige al quejoso que solicita que se le conceda la suspensión provisional, que ofrezca pruebas desde su petición para normar el criterio del juez en la fijación de la garantía. Si la suspensión provisional es concedida, se podría permitir que ésta surta sus efectos de inmediato y, al mismo tiempo, se daría vista al tercero perjudicado para que por su parte también ofreciera pruebas para tal efecto, con lo que no se estaría faltando al principio de equidad procesal. Una vez desahogadas las pruebas y fijado el monto de la garantía, se otorgaría un plazo al quejoso para que la exhibiera, bajo pena que en caso de no hacerlo, la suspensión provisional concedida dejaría de surtir sus efectos.

Desde un punto de vista práctico, no creemos que estos trámites que proponemos en materia de suspensión provisional pudiesen llegar a mezclarse con el procedimiento que se siga para la suspensión definitiva, ya que por experiencia sabemos

que debido al rezago de asuntos que permanentemente tienen los tribunales, los trámites para la medida cautelar definitiva son más tardados.

Por lo que respecta a la contragarantía, que conforme al artículo 126 de la Ley de Amparo puede otorgar el tercero perjudicado para que la suspensión concedida quede sin efecto, tenemos lo siguiente:

Si bien es cierto que el artículo 126 citado señala algunas bases para la fijación del monto de la contragarantía, éstas sólo se refieren a los costos que el quejoso erogó con motivo de la garantía.

Al igual que el artículo 125, dicho numeral sólo establece que dicha contragarantía deberá ser "bastante" para restituir las cosas al estado que guardaba antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso.

Luego entonces, en virtud de que la autoridad de amparo también ejerce facultad discrecional en la fijación del monto de la contragarantía, consideramos que en este caso, agregándose al texto actual de dicho artículo, son aplicables las propuestas que hicimos respecto de la fijación del importe de la garantía, lográndose con ello regular con mayor

precisión las bases para todos efectos y restringiéndose la facultad discrecional que conforme al texto legal vigente ejerce el juzgador.

b.2. La facultad discrecional en los requisitos de efectividad de la suspensión ordinaria, tratándose de amparos en materia fiscal. Como hemos visto en el capítulo tercero, en el caso de amparos en materia fiscal el juez de Distrito goza de absoluta facultad discrecional en el otorgamiento de la suspensión. Dicha facultad discrecional se funda en el hecho de que el juez de Distrito, en cada caso concreto, deberá valorar si la suspensión del acto reclamado afecta o no al Fisco en el cumplimiento de sus funciones públicas.

El artículo 135 de la Ley de Amparo regula esta materia y exige que el quejoso deberá depositar la cantidad que se le cobra ante la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa o municipio que corresponda, para que surta efectos la suspensión que en su caso se le conceda.

En el capítulo tercero de este trabajo, también analizamos que aunque teóricamente el Fisco no debe disponer de las cantidades depositadas por este motivo, de hecho sí lo hace y destina esos recursos al cumplimiento de las funciones públicas.

Por tanto, consideramos que si la constitución del depósito de la cantidad que cobra el Fisco, es de hecho suficiente para que este último no tenga ningún problema en cumplir con las funciones públicas, resulta entonces absurdo que el juez de Distrito ejerza facultad discrecional en esta materia y todavía tenga la oportunidad de negar la suspensión.

En nuestra opinión, este problema se puede solucionar en dos formas distintas:

1º Una opción es que se elimine dicha facultad discrecional y que el otorgamiento de la suspensión en amparos en materia fiscal se regule por las normas del artículo 124 de la Ley de Amparo con los cambios y adiciones que respecto del mismo hemos propuesto en este trabajo.

Por supuesto que el juez de Distrito tendría que ser muy cuidadoso con el requisito que contempla el artículo 124 respecto de no causar perjuicio al interés social o contravenir disposiciones de orden público, para no caer en el absurdo de que por tratarse de amparos en materia fiscal siempre niegue la suspensión porque se considere, que por ese sólo hecho, se contravienen disposiciones de orden público. Para evitar esto, el juez tendría que tomar en cuenta los parámetros que hemos fijado sobre lo que realmente --y no en teoría-- causa perjuicio al interés social o contraviene

disposiciones de orden público. Es sabido que no toda negativa de pago de contribuciones redunda necesariamente en perjuicio del interés social.

Dentro de esta opción, proponemos además que la garantía del interés fiscal sea admitida por cualquiera de los medios legales existentes para ello, como lo son la fianza, la hipoteca, la prenda o el mismo depósito en dinero, a opción del quejoso, tal y como se permitía antes de la última reforma del artículo 135.

2º La segunda opción que proponemos es que en los amparos de materia fiscal se elimine de plano la facultad discrecional del juez de Distrito en el otorgamiento de la suspensión y que siempre se otorgue tal medida cautelar, pero que al mismo tiempo siempre se exija la constitución del depósito de la cantidad total que se cobra más los recargos y multas que se pudiesen generar.

Con esta segunda opción, el Fisco siempre tendría el dinero que requiere para continuar con el cumplimiento de sus funciones públicas, pero tendría que suspender sus procedimientos y toda acción de cobro de la contribución en contra del quejoso.

Esta alternativa tiene una ventaja y una desventaja. La

desventaja es que el quejoso que espera que con la suspensión no se menoscabe su patrimonio, de cualquier forma tiene que constituir el depósito de la contribución que reclama, pero la ventaja es que con la suspensión puede evitar la continuación del procedimiento administrativo, quizá el embargo de sus bienes, además de que pudiese obtener sentencia favorable en el fondo del amparo que le podría ayudar a que relativamente más rápido le sea devuelta la cantidad de dinero que depositó.

La desventaja de esta segunda opción de hecho existe con el texto legal vigente, pero por lo menos con esta opción eliminamos la facultad discrecional del juez de Distrito que en la práctica, las más de las veces, se orienta a la negativa de la medida cautelar, no obstante que para que surta sus efectos es necesario el depósito, lo que de facto implica el pago de la contribución reclamada.

Para terminar con este tema de la suspensión en amparos fiscales, sólo diremos que respecto de las excepciones que prevé el segundo párrafo del artículo 135 citado, consideramos que debe regularse la posibilidad de que en la audiencia incidental que al efecto se celebre, el quejoso pueda ofrecer pruebas con las que tenga oportunidad de acreditar que se encuentra en alguno de los casos de excepción ahí señalados.

b.3. La facultad discrecional en los requisitos de efectividad de la suspensión ordinaria, en tratándose de amparos en materia penal. Ya hemos visto que los requisitos de efectividad para que surta sus efectos la suspensión concedida contra actos que afectan la libertad personal del quejoso, se reducen a que este último cumpla con las medidas de aseguramiento que le fije el juez de Distrito.

En la determinación de esas medidas de aseguramiento, el juez de Distrito también ejerce facultad discrecional en virtud de que la ley no especifica cuáles pueden ser esas medidas de aseguramiento.

Creemos que esa facultad discrecional no es muy conveniente porque pudiera derivar en la aplicación de una medida de aseguramiento, o muy leve o demasiado impositiva, no acorde con la situación real del quejoso.

Sin embargo, reconocemos que es muy difícil restringir esa facultad discrecional porque depende de cada caso concreto el que se aplique determinada medida de aseguramiento.

Lo único que consideramos que puede resultar útil para que el juez de Distrito tenga mayores bases sobre las cuales tomar su determinación y con ello evitar graves injusticias, es que se incluyan dentro del texto legal los elementos que a

continuación se precisan, como sigue:

i. Que las medidas de aseguramiento aplicables sean, de menor a mayor gravedad del delito, las siguientes:

- 1º Garantía suficiente, con los mismos parámetros de la garantía para el caso de amparos con tercero perjudicado.
- 2º Comparecencia periódica ante el juez de Distrito.
- 3º Comparecencia periódica ante la autoridad responsable.
- 4º Vigilancia policiaca.
- 5º Prohibición de abandonar la ciudad.
- 6º Reclusión en un lugar determinado por el juez de Distrito.

Anotándose en todo caso, que el juez de Distrito pueda aplicar dos o más de las medidas mencionadas con el fin de evitar que el quejoso se substraiga de la acción de la justicia.

ii. Que el juez de Distrito, al aplicar las medidas de aseguramiento enunciadas, considere los siguientes aspectos:

- 1º Las circunstancias particulares del quejoso, como son que tenga o no antecedentes penales, su peligrosidad y la intención en la comisión del delito.
- 2º La gravedad del delito del que se acusa al quejoso y el tipo de sanción aplicable.
- 3º El daño producido a la colectividad y el riesgo que pudiese sufrir el ofendido y/o las víctimas.
- 4º El carácter del delito, según sea intencional, imprudencial o preterintencional.

En síntesis, creemos que la inclusión de estos elementos en el marco legal ayudaría a que el juez de Distrito encuentre un límite a su actuación, para apegarla lo más posible a los principios de equidad, legalidad y justicia, y con ello evitar la posibilidad de errores o abusos en la imposición de las

medidas de aseguramiento, errores y abusos que sólo llevarían a hacer nulo el efecto de la suspensión que la Constitución y la ley otorgan en favor de los quejosos en aras de tutelar el derecho fundamental de la libertad personal.

3. La facultad discrecional en la suspensión provisional.

En materia de suspensión provisional, regulada por el artículo 130 de la Ley de Amparo, el juez de Distrito también goza de facultad discrecional, tanto para el otorgamiento de la misma como para fijar los requisitos para que surta sus efectos.

En efecto, dicho precepto legal establece que el juez de Distrito podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible.

Con base en las mismas consideraciones que hemos expuesto con antelación, en materia de suspensión provisional también creemos que es necesario restringir la facultad discrecional que ejerce el juez de Distrito y, al mismo tiempo, modificar otras disposiciones del mismo artículo 130. Nuestra proposición es como sigue:

i. Que se cambie la palabra "podría" por "decretaría", y la frase "que las cosas se mantenga en el estado que guarden" por "suspensión provisional".

ii. Que se elimine del artículo 130 citado, el que la suspensión provisional procederá en los casos en que proceda la suspensión definitiva conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo.

En cualquier asunto, el juez de Distrito difícilmente podrá valorar, en el momento que admite la demanda de amparo y resuelve sobre la suspensión provisional, si en el caso procede la suspensión definitiva conforme al artículo 124. Para resolver sobre la procedencia de la suspensión definitiva el juez requiere de mayores elementos de juicio, los cuales adquiere después de celebrada la audiencia incidental correspondiente.

Por ello, consideramos que no es correcto que la procedencia de la suspensión provisional se sujete a los lineamientos que exige el artículo 124 para el otorgamiento de la suspensión definitiva, salvo lo siguiente:

Estamos de acuerdo en que si la suspensión provisional se pide contra actos cuya naturaleza impide que sean suspendibles

(actos negativos, actos futuros probables) aquella debe negarse, y también estamos de acuerdo que en el caso de suspensión provisional el juez de Distrito deberá siempre valorar que con su otorgamiento no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Esto último es posible porque para valorar si no se causa perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, el juez sólo requiere analizar el acto reclamado conforme a los elementos que hemos propuesto con antelación para tal propósito.

Además, como ya se ha dicho, el hecho de que se conceda la suspensión provisional no obliga al juez de Distrito a conceder la suspensión definitiva.

Por supuesto que, al igual que la suspensión definitiva, la suspensión provisional debe ser solicitada por el quejoso, ya que no es una suspensión que se decrete de oficio.

iii. Que se elimine del artículo 130 el que la suspensión provisional procede cuando pueden existir "notorios perjuicios" para el quejoso.

En primer lugar, el concepto de "notorios perjuicios" es vago e impreciso, lo que dá lugar a diversidad de resoluciones por parte de los jueces de Distrito y, en segundo lugar, nos

parece que resulta absurdo pensar que en algunos casos puedan existir "notorios perjuicios" y en otros no. Para nosotros, dado que un juicio de amparo siempre encierra la probable violación a garantías del gobernado o al orden constitucional, siempre existirían "notorios perjuicios" que causar al agraviado.

Por tanto, nuestra opinión es que el artículo 130 prevea que la suspensión provisional procederá:

1º Cuando lo pida el quejoso;

2º cuando exista peligro inmediato de ejecución del acto reclamado. Se entenderá que existe ese peligro inminente, cuando el acto reclamado sea ejecutable, física y jurídicamente, dentro del tiempo que ocurre entre la solicitud del quejoso sobre la suspensión provisional y la notificación a las autoridades responsables de la interlocutoria que resuelva sobre la suspensión definitiva; y,

3º cuando con su otorgamiento no se contravengan disposiciones de orden público o no se cause perjuicio al interés social. Respecto de este último requisito de procedencia, opinamos que también son aplicables los demás elementos de valoración que expusimos respecto de la suspensión definitiva.

Ahora bien, respecto de los efectos de la suspensión provisional y de los requisitos que prevé el artículo 130 para que surta tales efectos, proponemos lo siguiente:

1. Correlativamente a la propuesta que hicimos en el punto i. anterior, el juez de Distrito "decretará la suspensión provisional", siempre que se cumplan los requisitos

que también expusimos, A nuestro parecer, en los casos que así lo ameriten, debe permitirse que la suspensión provisional tenga efectos constitutivos o restitutorios. De esa forma, para que con las medidas que tome el juez de Distrito se eviten perjuicios a los interesados, será necesario que en muchos de los casos se den efectos constitutivos o restitutorios a la suspensión provisional que se conceda.

ii. Las medidas que deben tomarse para no defraudar derechos de tercero, se traducen en el otorgamiento de una garantía por parte del quejoso. Sobre el particular, proponemos que se apliquen los lineamientos que expusimos con anterioridad para la fijación del monto de la garantía.

iii. Por último, en relación con las medidas que el juez de Distrito debe tomar si se tratase de la garantía de la libertad personal, opinamos que en este caso también se apliquen las propuestas que sobre el particular expusimos cuando tratamos de la facultad discrecional en los requisitos de efectividad, en tratándose de amparos en materia penal.

4. La facultad discrecional en la tramitación del incidente de suspensión.

Las facultades que ejerce el juez de Distrito dentro del procedimiento que se sigue como incidente de suspensión derivan de su función propiamente jurisdiccional y no

necesariamente del ejercicio de una facultad discrecional,

En el capítulo tercero de este trabajo señalamos algunos de los inconvenientes que nosotros vemos en las normas que regulan dicho incidente y propusimos algunos cambios.

Asimismo, en el desarrollo de este último capítulo propusimos algunos lineamientos que creemos son necesarios y que afectan al procedimiento del incidente de suspensión, como es que en la audiencia incidental también se admitan pruebas tendientes a acreditar la capacidad económica del quejoso para normar el criterio del juzgador en la fijación del monto de la garantía. Además, creemos que para esto último deberían ser admisibles todo tipo de pruebas, pues además de la documental e inspeccional, pudiesen ser pruebas idóneas la pericial o la testimonial.

En virtud de que el propósito fundamental de este trabajo no fue el de analizar, criticar y proponer cambios al incidente de suspensión, pues sólo lo desarrollamos para tener una completa visión del tema y para conocer el procedimiento dentro del cual el juez de Distrito va normando su criterio, con el fin de no rebasar los límites trazados para esta tesis, hasta aquí terminamos este último capítulo y a continuación vertimos las conclusiones correspondientes.

APENDICE

Decreto de reformas y adiciones de la Ley de Amparo
del 21 de diciembre de 1987, publicado en el
Diario Oficial del 5 de enero de 1988

"ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los artículos... 83 fracciones I, II, III y IV... 85 primer párrafo,... 95 fracciones II, VIII y IX,... 99 segundo, tercero y cuarto párrafos,... 129, 135,... de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Art. 83. ...

I. Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, que desechen o tengan por interpuesta una demanda de amparo;

II. Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en las cuales:

- a) concedan o nieguen la suspensión definitiva;
- b) Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; y
- c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior;

III. Contra los autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;

IV. ...

V. Contra las resoluciones que en materia de amparo

directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

La materia de recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

Art. 85. Son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

I. y II...

Art. 95. ...

I. ...

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

III. a VII. ...

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

IX. Contra actos de las autoridades responsables,

en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso;

X. y XI. ...

Art. 99. ...

En los casos de las fracciones V, VII, VIII y IX del mismo artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el juicio.

La tramitación y resolución de la queja en los casos previstos en las fracciones I a X, se sujetará a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo anterior, con la sola salvedad del término para que el Tribunal Colegiado de Circuito dicte la resolución que corresponda, que será de diez días.

En el caso de la fracción XI, la queja deberá interponerse ante el juez de Distrito, dentro del término de veinticuatro horas contadas a partir del día siguiente a la fecha en que para la parte recurrente surta efectos la notificación que conceda o niegue la suspensión provisional, acompañando las copias que se señalan en el artículo anterior. Los jueces de Distrito o el superior del tribunal remitirán de inmediato los escritos en los que se formule la queja al Tribunal que deba conocer de ella, con las constancias pertinentes. Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda resolverá de plano lo que proceda.

Art. 129. Cuando se trate de hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión, se tramitará ante la autoridad que conozca de ella un incidente, en los términos prevenidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles. Este incidente deberá promoverse dentro de los seis meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo; en la inteligencia de que, de no presentarse la reclamación dentro de ese término, se procederá a

la devolución o cancelación, en su caso, de la garantía o contragarantía, sin perjuicio de que pueda exigirse dicha responsabilidad ante las autoridades del orden común.

Art. 135. Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía de interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables."

"ARTICULO SEGUNDO.- Se adiciona... un párrafo final al artículo 123,... en los siguientes términos:

Art. 123. ...

I. y II. ...

...

Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso a la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados."

"ARTICULOS TRANSITORIOS.

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día 15 de enero de 1988, previa su publicación en el Diario Oficial de la Federación..."

CONCLUSIONES

1. En toda comunidad humana es imperiosa la necesidad de que los derechos fundamentales del hombre sean reconocidos dentro de un marco constitucional. Ante la inevitable existencia de las debilidades humanas, que se traducen en posibles abusos de autoridad, es también necesario que el ordenamiento constitucional contenga el medio de control de los actos de autoridad, por el cual los gobernados tengan la oportunidad de exigir el respeto a sus garantías individuales y sociales y al orden constitucional mismo.

2. El devenir histórico de México en esta materia, que se ha cristalizado en nuestra actual Carta Magna y en la Ley reglamentaria de amparo vigente, ha sido ejemplo para muchas naciones y punto de partida en la creación y perfeccionamiento de la institución del juicio de amparo.

3. La suspensión surge en el juicio de amparo como una medida que paraliza temporalmente los efectos dañosos del acto reclamado, con el fin de conservar viva la materia del mismo, o bien evitar que el quejoso sufra daños y perjuicios de difícil reparación.

4. En nuestro concepto, dentro de los efectos que deben darse a la suspensión, existe la posibilidad de que, en los casos que así lo ameriten, dichos efectos no sólo sean de naturaleza conservativa, sino que también sean de naturaleza constitutiva ó hasta parcial y provisionalmente restitutoria. Los efectos de la suspensión son, por regla general, solamente conservativos pero, por excepción, en los casos que así proceda, podrán ser de carácter constitutivo o restitutorio.

5. El fundamento constitucional de la figura de la suspensión se encuentra en el artículo 107 Constitucional. La fracción X de dicho precepto establece que la suspensión sólo procede en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, atendiendo a la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado, los que la suspensión causa a terceros perjudicados y al interés público.

6. La suspensión en el juicio de amparo indirecto se clasifica, desde el punto de vista de su procedencia, en suspensión de oficio y en suspensión ordinaria ó a petición de parte y, desde el punto de vista del momento en que se decreta y de su duración, en suspensión provisional y en suspensión definitiva.

7. La suspensión de oficio se concede por el Juez de Distrito, sin necesidad de que exista petición del quejoso, contra los actos que señala el artículo 123 de la Ley de Amparo, obedeciendo a la gravedad del acto reclamado y al peligro de que, de ejecutarse éste, quede sin materia el juicio de amparo por imposibilidad de restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada. La suspensión de oficio también procede contra actos que afecten a núcleos de población en sus derechos agrarios.

8. Por su parte, la suspensión ordinaria sólo procede a petición de parte y previo cumplimiento de los requisitos de procedencia establecidos en la ley.

9. La suspensión provisional está vigente desde que se concede y deberá ser respetada por las autoridades responsables cuando tengan conocimiento de que fue concedida o cuando se les notifique la resolución en que se otorgó. Su vigencia es temporal y termina cuando se notifica a las autoridades responsables la interlocutoria que resuelve sobre la suspensión definitiva.

Los artículos 38 y 39 de la Ley de Amparo prevén la competencia auxiliar, por la que autoridades judiciales distintas del juez del Distrito están facultadas para otorgar la suspensión provisional. Al respecto, consideramos que es

necesario reformar el artículo 38, para que la palabra "pudiendo" se cambie por "debiendo", pues los casos que regula dicho precepto y que se especifican en el artículo 39 son de los previstos por el artículo 123 de la Ley de Amparo, que deben suspenderse de oficio, salvo los ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial.

10. Para que proceda la suspensión ordinaria se requiere, antes que nada, que se cumplan dos elementos esenciales, que son: 1º que los actos reclamados sean ciertos y 2º que por su naturaleza los actos reclamados sean suspendibles. Además, para la procedencia de dicha suspensión se requiere que se cumplan los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo.

11. Los requisitos de efectividad de la suspensión ordinaria son todas aquellas condiciones que el quejoso debe cumplir para que surta sus efectos la suspensión concedida.

12. El juez de Distrito goza de facultad discrecional para otorgar la suspensión y para fijar los requisitos que deben cumplirse para que surta sus efectos, en virtud de que: 1º no obstante que la Constitución y la Ley de Amparo prevén expresamente la figura de la suspensión, no imponen al juez de Distrito reglas estrictas, obligatorias y bien definidas para el otorgamiento de tal medida cautelar, sino que por el

contrario, sólo establecen los parámetros abstractos para normar su criterio y le conceden amplia libertad de valoración y decisión para cada caso concreto y 2ª la Ley de Amparo no define con exactitud los requisitos de procedencia y de efectividad para la suspensión, sólo los enumera, dejando al juez de Distrito la tarea de definirlos, interpretarlos y valorarlos para decidir con amplio arbitrio si se cumplen en el caso concreto.

13. La Constitución dejó amplia libertad al legislador secundario para regular la figura de la suspensión en el juicio de amparo indirecto. El legislador secundario, por su parte, sólo la reguló en forma ambigua y se limitó a señalar los parámetros generales y a enumerar los requisitos de procedencia y de efectividad, dejando al arbitrio del órgano jurisdiccional la definición de esos requisitos.

Como punto de partida de nuestra propuesta, sugerimos que las fracciones X y XII del artículo 107 constitucional se modifiquen para quedar como sigue:

"Art. 107.- ...

X. Los actos reclamados serán objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley...

...

XII.- ... Si el juez de Distrito no residiere en el mismo lugar que reside la autoridad responsable, la

ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que suspenderá provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;..."

14. En la suspensión de oficio, la fracción I del artículo 123 de la Ley de Amparo es en principio imperativa y por tanto atribuye facultad reglada al juez de Distrito, pues lo obliga a conceder esa medida cautelar en los casos que se citan en dicha fracción, mas por lo que toca a la fracción II y a los efectos que se deben dar a la suspensión oficiosa, la ley no es imperativa y le atribuye facultad discrecional.

Proponemos que la fracción II aludida señale que la suspensión de oficio es procedente cuando, además de que la ejecución del acto reclamado haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada, se prevenga que esta última deba ser de gravedad similar y su irreparabilidad tan manifiesta como graves e irreparables son los casos enunciados en la fracción I.

Los efectos de la suspensión oficiosa que se otorga en los casos de la fracción I del artículo 123 son claros y específicos, pero los efectos que el juez de Distrito debe dar a la suspensión que de oficio otorgase respecto de los casos de la fracción II no son precisos y por tanto se dejan a su discreción. No creemos que pueda restringirse en alguna forma la discrecionalidad otorgada al juzgador en esta materia, pues

esto sí dependerá de cada caso concreto; lo único que queremos aportar es que debiera incluirse en la ley la posibilidad de que se den efectos restitutorios a la suspensión, sea en los casos de la fracción I (v.g. que se devuelvan los bienes confiscados o la multa excesiva o que se reintegre al país a la persona deportada o desterrada), o bien en alguno de los casos que pudiera encuadrarse en la fracción II y así evitar que el amparo quede sin materia.

15. En materia de suspensión ordinaria, no obstante que el artículo 124 de la Ley de Amparo señala que "la suspensión se **decretará** cuando concurren los requisitos siguientes:..." y que ese término **decretará** es imperativo, el caso es que el juez de Distrito ejerce facultad discrecional en virtud de la indefinición de los requisitos de procedencia que tan sólo enumera.

Por tanto, lo que es necesario para restringir esa facultad discrecional es que se precisen los conceptos y alcances de dichos requisitos, como sigue:

a. En el caso de la fracción II del artículo 124, proponemos que se prevenga lo siguiente:

"La suspensión ordinaria o a petición de parte se decretará siempre que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Debe entenderse que se sigue

perjuicio al interés social, cuando de concederse la suspensión:

i. Se causen notorios y directos daños y perjuicios a la sociedad, o

ii. Se prive a la sociedad de obtener un provecho concreto y generalizado con la ejecución del acto reclamado, o

iii. Se obstaculice directamente la satisfacción de una necesidad pública.

Se entenderá que se contravienen disposiciones de orden público al conceder la suspensión, cuando dichas disposiciones tutelén auténticamente los derechos de la colectividad, tiendan a evitar un mal público o busquen satisfacer una necesidad pública. Cuando una disposición legal exprese ser de orden público, el juez de Distrito deberá verificar si materialmente tiene ese carácter conforme a lo señalado anteriormente."

b. Por lo que se refiere al requisito de procedencia que contempla la fracción III del artículo 124, hemos dicho que si se considera que la finalidad básica de la suspensión es que se mantenga viva la materia del amparo y que este último trata de afectaciones a las garantías individuales, cuyo agravio siempre será de tal naturaleza que sea de difícil reparación, entonces llegamos a la conclusión de que este requisito de procedencia debiera suprimirse.

Ahora bien, si se piensa que suprimir este requisito provocaría posibles abusos de los particulares en la solicitud de la suspensión y que en todo caso la sentencia del amparo concedido es precisamente para restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada, con mayor razón si es de

fácil reparación, entonces proponemos la alternativa de que este requisito no se suprima pero sí que se limite para quedar como sigue:

"La suspensión ordinaria o a petición de parte se decretará siempre que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado, en el entendido de que se considerará que existe dificultad en la reparación del agravio:

i. cuando el acto reclamado sea de naturaleza tal, que de ejecutarse se quede sin materia el juicio de amparo o físicamente resulte muy costoso, prolongado e intrincado lograr la restitución del agravio, o

ii. cuando jurídicamente resulte imposible, por tener que contravenirse alguna ley, o al menos costoso y prolongado, restituir al quejoso en el goce de sus garantías individuales violadas, o

iii. cuando para la restitución del agravio se tenga la certeza o se presuma válidamente que se tendrán que afectar derechos de tercero de buena fe."

16. En los juicios de amparo con tercero perjudicado, el juez de Distrito también ejerce facultad discrecional en la determinación de los requisitos de efectividad de la suspensión ordinaria --que consisten en garantizar al tercero perjudicado los daños y perjuicios que le pudiese causar la no ejecución del acto reclamado--, pues los artículos 125 y 126 de la Ley de Amparo sólo previenen que las garantías y las contragarantías que podrán exhibirse deben ser "bastantes". Con el fin de que los jueces de Distrito no fijen montos inequitativos e injustos, proponemos que en la ley se incluya lo siguiente: 1º que se eleven a categoría de ley las bases

que para la fijación de las garantías y las contragarantías han sentado en la jurisprudencia los tribunales de la Federación, 2º que se considere si existen o no bienes asegurados dentro del procedimiento del que deriva el acto reclamado, 3º que se considere el tiempo probable de duración del juicio de amparo, 4º que el juez tome en cuenta la capacidad económica del quejoso y 5º que las partes puedan ofrecer pruebas que orienten al juzgador en la cuantificación de las garantías y contragarantías.

17. En amparos de materia fiscal, el juez de Distrito goza de absoluta facultad discrecional para decidir sobre el otorgamiento de la suspensión. El artículo 135 de la Ley de Amparo señala que la suspensión en este tipo de amparos sólo surte sus efectos si el quejoso constituye el depósito de la contribución que se le cobra.

Sobre este tipo de amparos proponemos, en primer lugar, que su procedencia se rija por lo dispuesto en el artículo 124, desde luego con los cambios que a este último precepto sugerimos, y que la garantía del interés fiscal pueda ser constituida no sólo con depósito, sino también con fianza o hipoteca, como se permitía antes de la última reforma al artículo 135. En su defecto proponemos, en segundo lugar, que si de cualquier manera el quejoso tiene que constituir el depósito de dinero precisamente en la Tesorería, entonces se

establezca que siempre se deberá otorgar la suspensión, logrando así paralizar el procedimiento administrativo de ejecución sin menoscabo de que la autoridad cumpla con sus funciones públicas.

Para el efecto de que el quejoso pueda acreditar que se encuentra en el supuesto de alguna de las excepciones que prevé el segundo párrafo del artículo 135, proponemos que se incluya en este artículo la posibilidad de que ofrezca pruebas.

18. En amparos de materia penal, cuyo requisito de efectividad se reduce a que el quejoso cumpla con las medidas de aseguramiento que fije el juez, éste también goza de facultad discrecional en tanto que el artículo 136 de la Ley de Amparo no señala cuáles pueden ser esas medidas. Si bien la fijación de tales medidas depende de cada caso concreto, proponemos que en la ley se incluyan los lineamientos siguientes:

a. Que las medidas de aseguramiento aplicables, de menor a mayor gravedad del delito, sean:

- i. garantía suficiente (con los mismos parámetros de la garantía para el caso de amparos con tercero perjudicado),
- ii. comparecencia periódica ante el juez de Distrito,
- iii. comparecencia periódica ante la autoridad responsable,
- iv. vigilancia policíaca,

- v. prohibición de abandonar la ciudad, y/o
- vi. reclusión en un lugar determinado por el juez de Distrito.

Especificándose además que el juez de Distrito puede aplicar dos o más de las medidas mencionadas con el fin de evitar que el quejoso se substraiga de la acción de la justicia.

b. Que el juez de Distrito, al aplicar las medidas de aseguramiento, considere los aspectos siguientes:

- i. Las circunstancias particulares del quejoso, como son que tenga o no antecedentes penales, su peligrosidad y la intención en la comisión del delito.
- ii. La gravedad del delito del que se acusa al quejoso y el tipo de sanción aplicable.
- iii. El daño producido a la colectividad y el riesgo que pudiere sufrir el ofendido y/o víctimas.
- iv. El carácter del delito, según sea intencional, imprudencial o preterintencional.

19. En cuanto a la suspensión provisional, para cuyo otorgamiento y determinación de sus efectos el juez de Distrito también tiene facultad discrecional, proponemos: 1º que se cambie la palabra podrá por decretará y la frase "que las cosas se mantengan en el estado que guarden" por "suspensión provisional"; 2º que su procedencia no se sujete a que se cumplan los requisitos del artículo 124, salvo el de que no se contravengan disposiciones de orden público ni se siga perjuicio al interés social; y, 3º que se elimine el concepto de "notorios perjuicios". Por tanto, en nuestra opinión el artículo 130 debería empezar diciendo:

"El juez de Distrito decretará la suspensión provisional, con la sola presentación de la demanda de amparo, siempre que:

I. Cuando lo pida el quejoso;

II. cuando exista peligro inminente de ejecución del acto reclamado. Se entenderá que existe ese peligro inminente cuando el acto reclamado sea ejecutable, física y jurídicamente, dentro del tiempo que ocurra entre la solicitud del quejoso de la suspensión provisional y la notificación a la autoridad responsable de la interlocutoria que resuelva sobre la suspensión definitiva; y

III. cuando con su otorgamiento no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social, entendiéndose por ello lo que dispone la fracción II del artículo 124 de esta ley;

La suspensión provisional tendrá por efecto que no se ejecute el acto reclamado en tanto se notifica a la autoridad responsable la interlocutoria que resuelva sobre la suspensión definitiva."

En cuanto a los efectos de la suspensión provisional, sugerimos que la ley debe prever la posibilidad de efectos restitutorios para mantener viva la materia del amparo.

20. A través de la substanciación del incidente de suspensión, el juez de Distrito va normando su criterio y ejerce la facultad discrecional que el texto vigente de la ley le atribuye. Con los cambios que hemos propuesto, el juez tendrá la oportunidad de aplicar más fácilmente la ley al caso concreto y así podrá, al dictar la interlocutoria que pone fin a dicho incidente, emitir una resolución más objetiva, legal y justa.

Nuestra tesis trata de ser fundada, profesional y seria. La ponemos a la consideración de todo aquél que haya decidido revisar este trabajo y guardamos la esperanza de que, alguna vez en el futuro, algo de lo aquí escrito pueda ser de utilidad para la sociedad.

Reconocemos honestamente las limitaciones que pueden tener nuestras propuestas, pero estamos convencidos de que la realidad social reclama cambios en la legislación, que conduzcan a lograr una cada vez mejor impartición de la justicia entre todos los individuos que integran nuestro complejo país, en el que se lucha, día a día, por una vida simplemente humana.

Alan G. de la Torre

BIBLIOGRAFIA

I. DOCTRINA.

Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1984, 578 págs.

Arellano García, Carlos. "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 1a. edición, México 1982, 1037 págs.

Briseño Senosiain Lillian, Solares Robles Ma. Laura y Suárez de la Torre Laura. "La Independencia de México, Textos de su Historia", Tomos I, II y III, Instituto Mora SEP, 1a. edición, México 1985, 454 págs, 301 págs. y 274 págs.

Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 3a. edición, México 1979, 927 págs.

_____ "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", Editorial Porrúa, 1a. edición, México 1984, 447 págs.

_____ "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 21a. edición, México 1984, 1080 págs.

_____ "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, 17a. edición, México 1983, 744 págs.

Carpizo, Jorge. "La Constitución de 1917", UNAM, 5a. edición, México 1982, 315 págs.

Castro, Juventino V. "El Sistema del Derecho de Amparo", Editorial Porrúa, 1a. edición, México 1979, 258 págs.

"Garantías y Amparo", Editorial Porrúa, 5a. edición, México 1986, 565 págs.

Couto, Ricardo. "Tratado Teórico-práctico de la Suspensión en el Amparo", Editorial Porrúa, 4a. edición, México 1983, 314 págs.

Chavero, Alfredo. "México a Través de los Siglos", Editorial Cumbre, México 1962, Tomo I.

De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, México 1983.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana, Tomos I y II, México 1960.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 19a. edición, Madrid 1970.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driskiel, 3a. edición, Buenos Aires 1978.

Escriche, Joaquín. "Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia", Cárdenas Editor y Distribuidor, 2a. edición, Tomos I y II, México 1979, 1543 págs.

Estrella Méndez, Sebastián. "La Filosofía del Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 1a. edición, México 1988, 221 págs.

Fix Zamudio, Héctor. "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 1a. edición, México 1964, 151 págs.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 28a. edición, México 1989, 506 págs.

Fundación Tomás Moro. "Diccionario Jurídico", Editorial Espasa Calpe, Madrid 1991, 1010 págs.

García Máynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, 35a. edición, México 1984, 444 págs.

Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, doctrina-legislación-jurisprudencia", Editorial Porrúa, 3a. edición, México 1987, 1043 págs.

González Cosío, Arturo. "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 2a. edición, México 1985, 304 págs.

Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada", UNAM, 1a. edición, México 1985, 354 págs.

"Diccionario Jurídico Mexicano", Tomos IV, VI y VIII, UNAM, 4a. edición, México 1984.

Lares, Teodosio. "Lecciones de Derecho Administrativo", UNAM, 1a. reimpresión, México 1978, 397 págs.

León Orantes, Romeo. "El Juicio de Amparo", Editorial José M. Cajica Jr., 3a. edición, México 1957, 436 págs.

Moreno Cora, Silvestre. "Tratado del Juicio de Amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales", Edición del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México 1992, 842 págs.

Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Pax-México, 6a. edición, México 1981, 639 págs.

Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 3a. edición, México 1982, 370 págs.

Palacios, J. Ramón. "Instituciones de Amparo", Editorial Cajica, México 1963, 606 págs.

Pallares, Jacinto. "El Poder Judicial", Edición del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México 1992, 878 págs.

Petit, Eugene. "Tratado Elemental de Derecho Romano", Editorial Epoca, 1a. edición, México 1977, 717 págs.

Rabasa, Emilio. "El Artículo 14 y el Juicio Constitucional", Editorial Porrúa, 2a. edición, México 1955, 353 págs.

Rosales Aguilar, Rómulo. "Formulario del Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 6a. edición, México 1990, 534 págs.

Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social", Editorial Porrúa, México 1974.

Schmitt, Carl. "Teoría de la Constitución", Editorial Nacional, México 1961, 455 págs.

Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 14a. edición, México 1976, 617 págs.

Villegas Vázquez, Carlos. "El Incidente de Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, Frontuario de Jurisprudencia", Ediciones Botas, México 1959, 310 págs.

Villoro Toranzo, Miguel. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, 5a. edición, México 1982, 486 págs.

II. LEGISLACION.

Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación.

Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común,
y para toda la República en materia de fuero federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

III. JURISPRUDENCIA.

Jurisprudencia y Tesis sobresalientes 1917-1990. Mayo Ediciones,
México.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta, Sexta, Séptima y
Octava épocas. Antigua Librería de Murguía, México.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES HISTORICOS	1
I. ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES	2
A. Antecedentes externos	2
1. Epoca primitiva	3
2. Estados orientales	4
3. Grecia	6
4. Roma	8
5. Edad Media	12
6. España	13
7. Inglaterra	16
8. Francia	18
9. Estados Unidos de América	21
B. Antecedentes internos	23
1. Epoca pre-hispánica	23
2. Epoca colonial	25

3.	Epoca independiente	28
a.	Constitución de Apatzingán	28
b.	Constitución Federal de 1824	29
c.	Las Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836	29
d.	Constitución Yucateca de 1841	31
e.	Proyecto Constitucional de 1842	33
f.	Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843	34
g.	Acta de Reformas de 1847	35
h.	Constitución Federal de 1857	37
i.	Constitución de 1917	39
II.	ANTECEDENTES HISTORICOS ESPECIFICOS. Análisis de las diversas leyes reglamentaria del juicio de amparo en materia de suspensión	42
A.	Proyecto de don José Urbano Fonseca	43
B.	Leyes reglamentarias de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857	45
1.	Ley Orgánica de Amparo de 1861	45
2.	Ley Orgánica de Amparo de 20 de enero de 1869	47
3.	Ley de Amparo de 14 de diciembre de 1882	49
4.	Código Federal de Procedimientos Civiles de 6 de octubre de 1897	51
5.	Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908	53
C.	Leyes reglamentarias de los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917	56
1.	Ley reglamentaria de Amparo de 18 de octubre de 1919	56
2.	Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, de 10 de enero de 1936	59
D.	Reformas	60

1.	Decreto de Reformas de 28 de mayo de 1976	60
2.	Decreto de Reformas y Adiciones de la Ley de Amparo de 29 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de 7 de enero de 1980	62
3.	Decreto de Reformas y Adiciones de la Ley de Amparo de 21 de diciembre de 1987, publicado en el Diario Oficial del 5 de enero de 1988	64

CAPITULO SEGUNDO. LA SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO 65

I. CONCEPTO DE SUSPENSION 66

A. Concepto genérico 66

B. Concepto jurídico 68

II. OBJETO DE LA SUSPENSION 71

III. EFECTOS DE LA SUSPENSION 73

IV. LA SUSPENSION SEGUN LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO 80

A. Actos de particulares 80

B. Actos positivos 80

C. Actos negativos con efectos positivos 81

D. Actos prohibitivos 81

E. Actos consumados 82

F. Actos declarativos 83

G. Actos de tracto sucesivo 83

H. Actos futuros 85

I. Leyes 86

V. BASES CONSTITUCIONALES DE LA SUSPENSION 86

CAPITULO TERCERO. LA SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO	93
I. CLASES DE SUSPENSION	94
A. Desde el punto de vista de su procedencia, la suspensión se clasifica en: suspensión de oficio y suspensión a petición de parte	95
1. Suspensión de oficio	95
2. Suspensión ordinaria o a petición de parte	104
B. Desde el punto de vista del momento en que se decreta y de su duración, la suspensión se clasifica en: suspensión provisional y suspensión definitiva	106
II. REQUISITOS DE PROCEDENCIA Y DE EFECTIVIDAD DE LA SUSPENSION ORDINARIA	113
A. Requisitos de procedencia de la suspensión ordinaria	113
1. Solicitud del agraviado	116
2. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público	116
3. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto	124
B. Requisitos de efectividad de la suspensión ordinaria	128
1. Requisitos de efectividad en amparos con tercero perjudicado (civiles, administrativos y laborales)	130

a.	Garantía	130
b.	Contragarantía	136
c.	Incidente de daños y perjuicios	140
d.	Cancelación y modificación de garantías y contragarantías	143
2.	Requisitos de efectividad en amparos de materia fiscal	144
3.	Requisitos de efectividad en amparos de materia penal	151
a.	Actos de autoridad no judicial (administrativa o de la policía judicial) . .	153
b.	Actos de autoridades judiciales (órdenes de aprehensión y autos de formal prisión) . .	156
III.	PROCEDIMIENTO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN	161
A.	Solicitud de la suspensión	163
B.	Auto inicial	164
C.	Informe previo	165
D.	Audiencia incidental	167
E.	Interlocutoria	172
F.	Revocación y modificación de la suspensión por causas supervenientes	176
G.	Incidente de incumplimiento a la interlocutoria .	177
H.	Recursos	181
1.	Recurso de revisión	181
2.	Recurso de queja	184
	CAPITULO CUARTO. LA FACULTAD DISCRECIONAL DEL JUEZ DE DISTRITO	191
I.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	192
II.	FACULTADES PARA EMITIR UN ACTO DE AUTORIDAD . . .	196

A.	Facultad reglada	197
B.	Facultad discrecional	199
III.	INCONVENIENTES EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL	208
A.	El artículo 107 constitucional y la facultad discrecional	208
B.	La ley reglamentaria de amparo y la facultad discrecional	212
1.	La facultad discrecional en la suspensión de oficio	212
2.	La facultad discrecional en la suspensión ordinaria o a petición de parte	216
a.	La facultad discrecional en los requisitos de procedencia de la suspensión ordinaria . .	217
b.	La facultad discrecional en los requisitos de efectividad de la suspensión ordinaria . .	229
3.	La facultad discrecional en la suspensión provisional	244
4.	La facultad discrecional en la tramitación del incidente de suspensión	248
APENDICE	250
CONCLUSIONES	vi
BIBLIOGRAFIA	xx
INDICE	xxv