



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

803
205.

"EL INCIDENTE DE VIOLACION A LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA : MARIA GUADALUPE REVUELTA LOPEZ



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA,

1993



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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO. GENERALIDADES.

1. Breve referencia histórica sobre la suspensión del acto reclamado 1
2. Alcance de la suspensión del acto reclamado 21
3. Concepto de la suspensión del acto reclamado..... 36

CAPITULO II ANALISIS DE LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO

1. Clasificación de la suspensión..... 46
 - a) Artículo 122 de la Ley de Amparo 46
2. La suspensión de oficio..... 48
 - A) Artículo 123 de la Ley de Amparo 49

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	54
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.....	61
a) Efectos de la suspensión de oficio.....	62
3. La suspensión a petición de parte.....	66
A) Artículo 124 de la Ley de Amparo.....	66
I) Que lo solicite el agraviado.....	68
II) Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.....	69
- Concepto de orden público e interés social....	69
III) Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.....	72

4. Requisitos que debe tomar en cuenta el juzgador para conceder la suspensión.....	76
A) Fracción X, primer párrafo del artículo 107 constitucional.	76
B) Técnica jurídica para resolver sobre la concesión o la negación de la suspensión.....	77
a) Debe analizarse, ante todo, si son o no ciertos los actos reclamados.....	79
b) Si la naturaleza de esos actos permiten o no su paralización (requisitos naturales).....	84
Actos de autoridad federal y estatal	85
Actos de particulares	86
Actos declarativos	88
Actos consentidos	89
Actos consumados	90
Actos de tracto sucesivo	91
Actos positivos	96
Actos negativos	97
Actos negativos con efectos positivos	99
Actos prohibitivos	101

Actos futuros e inminentes 105

c) Si se satisfacen las condiciones exigidas por el artículo 124 de la Ley de Amparo (requisitos legales)..... 107

d) Si, ante la presencia de terceros perjudicados, es necesario exigir alguna garantía (requisitos de efectividad) 108

5. Tramitación del incidente de suspensión del acto reclamado.
Suspensión provisional y suspensión definitiva..... 110

Suspensión provisional..... 114

Suspensión definitiva 116

CAPITULO III EL INCIDENTE DE VIOLACION A LA SUSPENSION

1. ¿ Qué es la violación a la suspensión decretada por el juez de distrito ? 120

2. Momento en que surte efectos la suspensión 128

3. Incidente de violación a la suspensión 144

A) Procedencia 144

a) Violación a la suspensión provisional	146
b) Violación a la suspensión definitiva	152
 B) Sustanciación del incidente de violación de las resoluciones suspensivas	 162
 C) Las pruebas en el procedimiento de denuncia de violación a la suspensión	 174
 D) Resolución	 185

ANEXO 1. Breves consideraciones sobre las modalidades a la suspensión	192
------------------------------------------------------------------------------------	------------

CONCLUSIONES	201
---------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	212
---------------------------	------------

Introducción

El incidente de suspensión del acto reclamado es uno de los temas más apasionantes e importantes; es en muchos casos la esencia misma del juicio de garantías.

Por la importancia y trascendencia que tiene el incidente de violación a la suspensión en el juicio de amparo, las dificultades a las que se enfrentan los quejosos para el cabal cumplimiento de la medida cautelar, los obstáculos de las autoridades responsables para evitar cumplir con la mencionada resolución, etc., son algunas de las circunstancias que me llevaron a la atractiva tarea de investigar algunos aspectos fundamentales sobre la materia.

Como lo expreso en el curso de mi estudio, no pretendo desentrañar la esencia misma de la institución de la suspensión del acto reclamado, pues ello excedería la naturaleza y fines del presente trabajo de tesis; sino que únicamente hago referencia a

cuestiones generales de la suspensión, tratando concretamente el incidente de violación a la suspensión en el juicio de amparo indirecto.

Al investigar sobre estas cuestiones pude percatarme que poco se ha escrito al respecto, sin embargo, es la práctica en los tribunales de amparo la que ha establecido el trámite y desarrollo del incidente de violación a la suspensión del acto reclamado. Es por ello que ni siquiera la Ley de Amparo contempla un capítulo o disposición expresa al respecto, y sólo se limita a establecer en el artículo 143 que para el cumplimiento y ejecución del auto de suspensión se observarán las disposiciones relativas a la ejecución de las sentencias de amparo.

En el primer capítulo denominado La Suspensión del Acto Reclamado. Generalidades, consideré necesario hacer referencia, en primer lugar, a cuestiones históricas, sin pretender, desde luego, hacer un estudio exhaustivo que extralimitara los fines del trabajo.

Otra cuestión que consideré de gran importancia, esto para el mejor desarrollo y comprensión del tema, es la relativa a los alcances y fines de la suspensión, en cuanto a mantener viva la materia del juicio de amparo y evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil o imposible reparación en tanto se resuelve el juicio en lo principal. Así mismo defino el concepto de suspensión del acto reclamado.

En un segundo capítulo, relativo al análisis de la procedencia de la suspensión, hago referencia a los tipos o clases de suspensión y los requisitos que debe tomar en cuenta el juzgador para tener la posibilidad de conceder o negar la medida suspensiva al quejoso.

También distingo entre la suspensión de oficio y aquella que se tramita a petición de parte agraviada; y me refiero a la suspensión provisional y la definitiva.

En el último capítulo se encuentra el punto culminante de este trabajo, pues comienza el estudio del Incidente de violación a la suspensión del acto reclamado.

Aquí consideré necesario hacer referencia al momento en que surte efectos el auto o la interlocutoria que concede al quejoso la suspensión provisional o la definitiva del acto reclamado, para así poder establecer en qué momento se considera que la autoridad ha violado o incumplido con dicha medida cautelar. Así mismo, trato lo relativo a la violación a la suspensión provisional y la suspensión definitiva; también abordo lo relativo al trámite que se le da a la denuncia de violación a la medida cautelar, las pruebas que pueden admitirse, las diferentes hipótesis que pueden presentarse cuando el juez de distrito determina que efectivamente hubo violación a la suspensión, así como a la responsabilidad en que incurrir las autoridades y, finalmente, concluyo con la

proposición de este trabajo recepcional, anotando que existen ocasiones en que la autoridad que desató la medida suspensiva, no incurrió en responsabilidad.

Capítulo I

LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO. GENERALIDADES

1. BREVE REFERENCIA HISTORICA SOBRE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

Dada la importancia de la suspensión del acto reclamado, como parte esencial del juicio de amparo, es necesario hacer mención de algunos aspectos generales de la evolución histórica de ésta institución; no pretendo profundizar al respecto, por lo que sólo me limitaré a citar, para efectos del presente estudio, aquellos cuerpos legales que anteriormente han regulado en forma expresa la suspensión del acto reclamado, esto en cuanto a considerarla dentro del juicio de garantías como una institución autónoma; sin pretender despojar de la importancia que tienen los datos no señalados, por el contrario, sabemos que todo en su conjunto contribuyen al conocimiento completo del juicio de amparo y de la suspensión.

En México, la suspensión del acto reclamado es producto de

la legislación ordinaria; al nacer nuestro país a la vida política como un Estado independiente y soberano ésta institución no era reglamentada con la trascendencia e importancia que tiene actualmente en el juicio de garantías.

La Constitución de 1857, ni siquiera aludió a la suspensión del acto reclamado sino que es la Ley Suprema vigente, la que de manera enfática y categórica preve dicha institución, estableciendo las bases fundamentales de su funcionamiento jurídico en las fracciones X y XI del artículo 107. ¹

Fue don José Urbano Fonseca, en su proyecto de Ley Orgánica de Amparo de febrero de 1852, durante el gobierno de Manuel Arista quien presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reformas de mayo de 1847 ², donde se proponía regular la figura de la suspensión del acto reclamado.

El artículo 25 del acta de reformas de 1847 señalaba:

"Artículo 25.- Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de

¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, vigesimoctava edición, México, Porrúa S.A., 1989, 706.

² Idem.

los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya sea de la federación, ya sea de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular en que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".

Instituído que fue el juicio de amparo en éste artículo del Acta de Reformas de 1847, Don José Urbano Fonseca realizó un proyecto para la reglamentación del mismo. En él encontramos un antecedente de la suspensión del acto reclamado, ya que daba competencia a los magistrados de circuito para suspender temporalmente el acto reclamado que violare las garantías individuales del gobernado.³

En el artículo 5o. del proyecto de ley, el jurista José Urbano Fonseca, señalaba:

"Artículo 5.- Cuando la violación procediere del poder legislativo o ejecutivo de algún

³ Idem.

Estado, si el interesado no pudiese por razón de la distancia ocurrir desde luego a la Corte de Justicia, lo hará ante el Tribunal Colegiado respectivo, quien le otorgará momentaneamente el amparo, si hallare fundado el recurso; y remitirá por el primer correo su actuación a la citada Primera Sala de la Suprema Corte para que resuelva definitivamente".

De acuerdo a lo establecido por este artículo se desprende que, la suspensión del acto reclamado se mencionaba de forma expresa, sin embargo,..." Don José Urbano Fonseca no se preocupó por reglamentarla de un modo minucioso o preciso, pero al dar facultades a los magistrados para otorgar momentaneamente el amparo "... se desprende que lo que se trataba de evitar era que el acto recurrido se realizaré dejando las cosas en el estado en que se encontraban hasta en tanto la Suprema Corte resolviera en definitiva sobre la cuestión planteada.

La facultad conferida a los señores magistrados fue de gran importancia en este proyecto, pues constituye un precedente en la regulación jurídica de la suspensión del acto reclamado.

¹ Ibidem.

En cuanto a la tendencia de considerar a éste artículo como antecedente de la suspensión, Alfonso Noriega señala:

"Esto es correcto siempre que se tenga en cuenta que, según se infiere del artículo quinto de la ley de Urbano Fonseca, se trata de otorgar provisionalmente- momentaneamente el amparo y no hacer cesar la ejecución del acto".

La Ley Orgánica de Amparo de 1861, surge con base y fundamento en la constitución de 1857, para reglamentar los artículos 101 y 102 de la Carta Magna citada. Dicha ley hacía referencia en forma expresa a la suspensión del acto reclamado en caso de violación a las garantías individuales o bien, cuando existieran contravenciones al sistema jurídico federativo. ⁶

Continuando con el propósito de nuestro capítulo, que busca plantear los aspectos más importantes de los antecedentes de la suspensión del acto reclamado, hay que señalar que dicha institución ya se contemplaba en la ley fundamental antes citada.

⁶ NORIEGA, Alfonso, Lecciones de Amparo, Edit. Porrúa, S.A., México, segunda edición, 1990, p. 868.

⁷ Burgoa, p. 138

En este orden de ideas citamos algunas características señaladas por el Doctor Ignacio Burgoa:

"El procedimiento que establecía era de lo más sencillo: el artículo 3o. disponía que las demandas de amparo debían presentarse ante el juez de Distrito del Estado en que residiese la autoridad responsable, el cual después de haber oído al promotor fiscal (hoy ministerio público), debía declarar si había o no lugar a abrir el juicio de garantías, según lo establecía el artículo 4o. Este precepto, además ya consignaba un antecedente del INCIDENTE DE SUSPENSION, al establecer que cuando un caso fuera de urgencia, se decretaría la suspensión de o los actos reclamados..."

Al respecto el artículo 4o. de la ley de referencia establecía:

"Art. 4.- El juez de distrito correrá traslado por tres días a lo más al promotor fiscal,

⁷ Burgoa, loc. cit, p. 137

y con su audiencia declarará, dentro del tercer día, si debe o no abrirse el juicio conforme al artículo 101 de la Constitución; excepto en los casos 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".⁸

Como se puede observar, la Ley de 1861, otorgaba al juez de distrito, la facultad de conceder de plano al quejoso la suspensión del acto reclamado desde luego, bajo la exclusiva responsabilidad de dicho funcionario y dependiendo de las circunstancias que éste hubiese apreciado, si consideraba que eran de notoria urgencia conceder dicha medida. El objeto de otorgar la suspensión en estos casos se debía a que si los actos reclamados se llegaban a ejecutar se dejaba sin materia el juicio de amparo.

En la Ley de 1861, la concesión o la negación de la demanda del acto reclamado se declaraba conforme a la apreciación judicial unilateral y no en un incidente contencioso suscitado dentro del juicio de garantías. Por lo

⁸ Idem.

tanto el otorgamiento de la suspensión que podía hacer el juez de distrito estaba basada en un subjetivismo del mismo órgano judicial. ⁹

Por lo tanto el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado que podía hacer el juez de distrito, estaba basada en un subjetivismo del mismo órgano jurisdiccional.

Una reglamentación propiamente dicha respecto de la suspensión del acto reclamado, se contenía en la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 del año de 1869.

Esta ley a diferencia de la ley de 1861, regulaba de una manera más amplia el juicio de garantías, y en cuanto a la suspensión, se amplían y se establecen claros avances en el desarrollo jurídico de dicha institución:

"Consigna ya claramente, el incidente de suspensión clasificando a ésta tácitamente en provisional y definitiva (cuando resultase pertinente de acuerdo con el informe previo de la

⁹ Idem.

autoridad responsable)".¹⁰

En esta ley de 1869, las decisiones en cuanto al otorgamiento o la negación de la suspensión dejaron de ser exclusivamente el resultado de una decisión judicial unilateral, pues se consignaba en una resolución judicial recaída en un incidente contencioso, de contenido diverso del de la cuestión constitucional debatida en el amparo.¹¹

El artículo 5o. de la Ley de 1869, señalaba:

"Art. 5.- Cuando el actor pidiere que se le suspenda desde luego la ley o acto que lo agravia, el juez, previo informe de la autoridad responsable del acto reclamado que rendirá dentro de las veinticuatro horas correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, que tiene la obligación de evacuarlo dentro de igual término".

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

¹⁰ Burgoa, p. 138

¹¹ Idem.

En éste artículo , como ya quedó establecido, se hacía una distinción tácita entre la suspensión provisional y la definitiva. En cuanto a la suspensión provisional ésta se concedía o se negaba al quejoso sin escuchar a las demás partes en el proceso, esto en base a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 5 de la ley de referencia. En cuanto a la suspensión definitiva, esta se otorgaba o se negaba una vez que el juez hubiese escuchado al quejoso, a la autoridad responsable y al promotor fiscal (Ministerio Público).

Así mismo, en la ley de 1869, se establecía que las resoluciones dictadas en materia de suspensión del acto reclamado no admitían más recurso que el de responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60. del mismo ordenamiento. ¹²

La responsabilidad en que incurrían las autoridades responsables en aquellos casos en que no acataran la resolución judicial en que la suspensión del acto reclamado se hubiese concedido, responsabilidad que consistía en el enjuiciamiento de aquéllas, se encontraba establecida en el

¹² Idem.

artículo 7 del mismo ordenamiento. ¹³

Por otra parte, la Ley de Amparo de 1882, regulaba en forma más precisa la suspensión del acto reclamado en un capítulo propio.

Se prevé el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones de los jueces de distrito que concedieran o negaran la suspensión del acto reclamado. ¹⁴

Al referirse dicha ley a la suspensión establecía cuestiones relativas a la suspensión provisional, a la definitiva, a la fianza, a los efectos de la suspensión contra actos de privación de la libertad; así mismo, tocaba lo referente a la suspensión contra el pago de impuestos y multas y a la suspensión por causas supervinientes. ¹⁵

Por otro lado, se establecía lo relativo a la suspensión inmediata cuando se trata de ejecución de pena de muerte, destierro o algún acto prohibido por la Constitución. Cuestiones que actualmente, de acuerdo con el

¹³ Idem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Idem.

artículo 123 de la Ley de Amparo, hacen procedente la suspensión del acto reclamado de manera oficiosa.

En el artículo 11 de la Ley de Amparo de 1882 se señalaba:

"Art.11 El juez puede suspender provisionalmente el acto reclamado de la ley o autoridad que hubiese sido reclamado. Cuando el quejoso pida esta suspensión, el juez, previo informe de la autoridad ejecutora, que rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, quien tiene obligación de evaluarlo dentro de igual término".

"En casos urgentísimos, aun sin necesidad de estos trámites, el juez puede suspender de plano el acto reclamado, siempre que sea procedente la suspensión conforme esta ley."

En esta norma quedaron fijadas las dos formas típicas de suspensión: la de oficio y a petición de parte agraviada.

El artículo 14 del mismo ordenamiento establecía:

"Art.14.-En caso de duda, el juez podrá suspender el acto, si la suspensión produce únicamente perjuicios estimables en dinero y el quejoso da fianza para la reparación de los daños que se pudieran originar con el otorgamiento de la suspensión".

Ahora bien, cuando la suspensión se pidiera contra el pago de impuestos, multas y otras contribuciones fiscales, el juez podía concederla, previo depósito en la misma oficina recaudadora, de la cantidad que se tratara, el cual quedaba a disposición del juez, para devolverla al quejoso o a la autoridad que lo hubiera cobrado, según se concediera o se negara el amparo (artículo 15).

El artículo 16, otorgaba facultades al juez para revocar el auto que concedía la suspensión por hechos supervenientes. El artículo 17 concedió el recurso de revisión para combatir el auto en que se concediera o negara la suspensión del acto reclamado.

El Código de Procedimientos Federales de 1897, guardaba gran semejanza con la Ley de Amparo de 1882, en cuanto a la reglamentación de la suspensión del acto reclamado.

Así lo señala Alfonso Noriega, al decir:

"El éxito feliz que tuvieron las normas reglamentarias de la suspensión establecidas en la ley de 1882, hicieron que el legislador de 1897 las reiterara, sin más ligeras modificaciones".¹⁶

Esta Ley de 1897, tenía como modalidad que la suspensión no procedía contra actos de carácter negativo, entendiéndose por tales aquellos en que la autoridad se niega a hacer una cosa; es decir, se atendía a la naturaleza del acto reclamado. Además establecía la tramitación por cuerdas separadas del incidente de suspensión, para que no se entorpeciera la tramitación del juicio principal, al respecto el artículo 783, del ordenamiento de referencia, establecía:

¹⁶ Noriega, op. cit., p. 877

¹⁷ Burgoa, op.cit., p.

"Art. 783.- El incidente sobre la 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."

Se establecía también, la procedencia del recurso de revisión en materia de suspensión, en el artículo 781, que a la letra dice:

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

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

El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, por primera vez hace una clasificación expresa de la suspensión del acto reclamado en cuanto a su concesión, estableciendo que ésta puede ser de oficio o a petición de parte, de acuerdo a la naturaleza y efectos del acto impugnado.

El procedimiento de tramitación del incidente de suspensión del acto reclamado se contemplaba en el artículo 716, que señalaba:

"Art. 716.- Promovida la suspensión que no deba decretarse de oficio, el juez previo informe de la autoridad ejecutora que rinda dentro del término de veinticuatro horas, oirá dentro de igual término al Agente del Ministerio Público, y dentro de las siguientes veinticuatro horas resolverá lo que corresponda, la falta de este informe establece la presunción de ser ciertos los actos o acto que se estimen violatorios de garantías, para el sólo efecto de la suspensión".

Este artículo hace referencia al trámite para solicitar la suspensión a petición de parte.

Por otra parte, el artículo 721, se refería a la posibilidad de otorgar o revocar la suspensión del acto reclamado por causas supervenientes, al referirse:

"Art. 721.- Mientras no se pronuncie sentencia definitiva, puede revocarse el auto de suspensión o dictarse durante el curso del juicio, cuando ocurra algún motivo superviniente que sirva de fundamento la resolución".

Esta ley, al igual que las leyes precedentes, también prevenía que las resoluciones que dictaban los jueces de distrito referentes a la suspensión del acto reclamado podían ser recurridas ante la Suprema Corte de Justicia, la cual resolvería en un término de cinco días, contados a partir de que hayan sido turnados al Ministro revisor, ya sea confirmando, revocando o modificando el auto del juez.¹⁸

¹⁸ Idem.

Esta ley fue un avance respecto a la suspensión del acto reclamado al hacerse una clasificación de ésta en cuanto a su concesión, estableciendo que la misma puede proceder de oficio o a petición de parte, de acuerdo con la naturaleza y efectos del acto impugnado. Sin embargo, cabe señalar que respecto de este cuerpo legal hay variadas críticas de diversos juristas, que consideran con toda razón que el legislador de aquel entonces cometió un grave error al enfrascar el juicio de amparo (que es un juicio de competencia de los tribunales federales y donde se atienden aspectos constitucionales), en un ordenamiento que versa solamente sobre el procedimiento civil.

Años más tarde, la Ley de Amparo de 1919, reglamentaria de los artículos 103 y 107, regulaba la suspensión del acto reclamado en un mismo capítulo, no existían diferencias en la tramitación de amparos directos que se promovían ante la Suprema Corte y los amparos indirectos promovidos ante un juez de distrito, esto es, seguía lineamientos generales en cuanto a la normación de la suspensión del acto reclamado.¹⁹

Se observa que por lo que hace a la substanciación del incidente de suspensión en el amparo indirecto, la mencionada ley difiere con el Código Federal de Procedimientos Civiles, en cuanto que la Ley de Amparo de 1919, introduce un acto

¹⁹ Idem.

procesal que el código de referencia no contemplaba, es decir, la audiencia incidental, en la que se escuchaba al quejoso, al Agente del Ministerio Público, se reciben los informes previos de las autoridad responsable y también se puede presentar el tercero perjudicado, si existe; el paso siguiente es resolver si procede o no la suspensión definitiva.²⁰

En lo que se refiere a la impugnación del auto en el que el juez de distrito decreta o no la suspensión del acto reclamado, esta ley consagraba el recurso de revisión ante la Suprema Corte, el cual es muy semejante al previsto en el código de 1897.

Por último, el 30 de diciembre de 1935, se expidió la actual ley reglamentaria de los artículos 103 y 105 constitucionales, promulgada por el general Lázaro Cárdenas, entrando en vigor el 10 de enero de 1936.

En esta ley la procedencia y sustanciación del amparo se divide en dos grandes sectores: El amparo ante los jueces de distrito, llamado amparo indirecto, y el amparo ante la Suprema Corte de Justicia, llamado amparo directo.

En 1950 se hacen reformas a la ley anterior, y son creados

²⁰ Ibidem.

los Tribunales Colegiados de Circuito, formando parte del poder judicial de la federación y por ende competentes para conocer del juicio de garantías. Actualmente tienen competencia para conocer en forma exclusiva amparo directo.

La regulación que de la suspensión del acto reclamado hace la Ley de Amparo vigente, será objeto de estudio en los capítulos posteriores de ésta investigación.

En este capítulo, hemos tratado de hacer mención de los antecedentes históricos de la suspensión del acto reclamado, sin embargo, considero necesario señalar que la figura jurídica de la suspensión, no fue producto de una generación espontánea (recordando una tesis del origen de la vida) sino que comenzó a surgir como producto de la necesidad de conservar la materia en el juicio de garantías, perfeccionándose cada vez más, hasta llegar a ser la institución que hoy conocemos.

Al respecto el ilustre jurista Héctor Fix Zamudio señala:

"La suspensión de los efectos del acto reclamado en el juicio de amparo, constituye una de las materias más elaboradas tanto para la doctrina como para la jurisprudencia y la legislación, ya que desde las primeras leyes reglamentarias se apreció la necesidad de evitar que la protección

se hiciera ilusoria en el caso que de consumarse de manera irreparable las infracciones reclamadas o se causaren daños graves a los presuntos agraviados".

"La jurisprudencia que elaborando paulatinamente con apoyo en la doctrina, una serie de reglas minuciosas que se plasmaron en las diversas leyes de amparo hasta llegar al grado de perfeccionamiento con el cual se encuentra reglamentada la suspensión y la ley vigente de 30 de diciembre de 1935 y sus reformas de febrero de 1951"²¹

2. ALCANCE DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO

El primer reto que se presenta para poder captar la esencia de la suspensión dentro del proceso de amparo, consiste en analizar los alcances de dicha medida cautelar.

"La figura colateral del juicio de garantías que ha mantenido lo grandioso del amparo, es "la suspensión del acto reclamado", porque su objetivo fundamental, evitar al quejoso

²¹ Fix Zamudio, Héctor, *El Juicio de Amparo*, Edit. Porrúa, S.A. México, p. 275

daños y perjuicios de difícil reparación y mantener viva la materia del amparo, mientras se resuelve el fondo del asunto, da pauta para que cuando el quejoso obtenga la protección de la Justicia Federal, la sentencia que al efecto se dicte no resulte sólo una teoría o una simple ilusión jurídica, ya que en muchos casos, de haberse negado la suspensión, no sería posible restituir al quejoso al pleno goce de la garantía violada".²²

La suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo origina, al consumarse irreparablemente, haga nula para el agraviado la protección de la justicia federal.

Sirve de apoyo la siguiente tesis:

"SUSPENSION, OBJETO DE LA. La suspensión tiene por objeto mantener viva la materia del amparo de tal manera que su existencia se justifica mientras perdura el juicio constitucional; por tanto, una vez que éste ha concluído en forma definitiva, se extingue la finalidad que da vida

²² HERNANDEZ VIAZCAN, Samuel, ¿Cuál es el Futuro de la Suspensión, Quinta Reunión de Magistrados de Circuito, Abril 8 de 1991.

al incidente de suspensión porque ya no existe materia que preservar".²³

La suspensión hace que el acto reclamado quede en suspenso mientras se decide si es contrario o no a la Constitución.

El Magistrado Genaro David Góngora Pimentel de manera extraordinaria describe a la suspensión del acto reclamado, a través de un relato en el que queda ejemplificada la función de esta figura, al compararla con un juego infantil.

Tal relato que aparece en la más reciente de las obras del señor Magistrado comienza así:

"Un antiguo profesor de la Facultad de Derecho, viejo, tan viejo como sólo pueden serlo los árboles viejos; maestro de amparo, que ha visto mucho y que sus cansados ojos le dan a su cara el aspecto de quiénes ya no creen en nada: ni en honras, ni en

²³ Queja penal 76/75. Francisco Rivera Martínez. 6 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo García Romero. Informe 1976, Tercera Parte, pág. 407. Tribunal Colegiado del Octavo Circuito.

santidades, ni en prestigios políticos o académicos, enseña a sus alumnos que la suspensión del acto reclamado en el amparo, se parece a ese juego que los niños juegan, al que se conoce con el nombre de "Los encantados". El juego consiste en que "el encantador" persigue a los demás niños, y, si logra tocar a uno de ellos, pronuncia la palabra mágica que es la clave, dice "encantado", con lo que éste queda de inmediato detenido, petrificado, en la posición y actitud que tenía en el momento de ser tocado, queda "encantado" y no puede hacer ningún movimiento hasta que el encantamiento" se levanta".

"El juego proporciona gran diversión a los niños, pues entre otras cosas permite un ejercicio activo de carreras interminables del "encantador", para poder tocar a los niños antes de que llegue a un lugar donde esté a salvo, pues si no lo "encanta" antes, no podrá hacerlo después".²⁴

²⁴ GONGORA PIMENTEL, Genaro D., La Suspensión en Materia Administrativa, México, Edit. Porrúa, 1a. edición, 1993, p. 1.

Este relato tiene gran semejanza con la finalidad que se persigue con la suspensión del acto reclamado, en ella el juez de distrito es el "encantador", quien al conceder al quejoso la suspensión evita que el acto de autoridad se lleve a cabo, que se ejecute, es decir, queda "encantado".

Desde el momento en que es concedida la suspensión, las cosas se mantienen en la posición y actitud que tenían, el acto de autoridad queda "encantado", es decir, paralizado y no se puede hacer ningún movimiento hasta que la suspensión se levante.

La suspensión del acto reclamado tiene como finalidad mantener viva la materia del amparo. Con la suspensión se trata de evitar que el acto de autoridad se llegue a consumar de modo irreparable, antes de que se resuelva en forma definitiva, si tal acto es contrario o no a la Constitución, pues de llegarse a consumar el acto, no pueden volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación, en el caso de que se conceda el amparo.

Es así como se puede observar la importancia que tiene la suspensión como medio de protección que dentro del juicio de amparo, concede la ley a los particulares, ya que sin ella podría consumarse el acto de manera irreparable, aun y cuando el acto de autoridad se declarara inconstitucional en

el juicio, ésta carecería de importancia si aquél quedara consumado.

Uno de los ejemplos que permiten valorar la importancia de esta institución, lo constituye un hecho histórico que pone de relieve que gracias a la suspensión se logro salvar la vida de una persona. ²⁵

Dicha historia ocurrió en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el 20 de noviembre de 1917, los hechos fueron los siguientes:

"Sucede que en la fecha señalada corrió como reguero de polvora en la entonces pequeña ciudad de Tuxtla Gutiérrez, de escasos 30,000 habitantes, que los licenciados Humberto C. Ruíz y Saraín López habían sido trasladados por una escolta al Panteón Municipal con el objeto de fusilarlos. Ante esta situación, un grupo de cinco ciudadanos formado por los licenciados José María Marín y Fidel Ruíz, Mayor Virgilio López, licenciado Raquel D. Cal y Mayor y Mario Solís,

²⁵ Si se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial o alguno de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional y el agraviado se encuentra imposibilitado para promover el amparo, puede hacerlo cualquier otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad, según los artículos 4o. y 117 de la Ley de Amparo. (amparo por comparecencia).

acudió ante el juez de distrito en el Estado, licenciado Daniel A. Zepeda, a solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal en favor de los detenidos".

"Inmediatamente el juez se dirigió al lugar de la ejecución acompañado del señor Agente del Ministerio Público y del Secretario de despacho con el objeto de *suspender el acto*, como lo previene la fracción primera del artículo 709 y 715 del Código Federal de Procedimientos Civiles., poco antes de llegar al Panteón se escuchó una descarga que, según se averiguó al llegar, dio fin con la vida del licenciado Humberto C. Ruíz. El Juez de Distrito, en el acto, se dirigió al Comandante de la escolta previniéndolo para que suspendiera la ejecución. El comandante de la escolta Mayor Moisés Gamas contestó: que procedía por orden, que no presentó, del General Blas Corral Jefe de las Operaciones Militares en el Estado y exigió orden escrita para la suspensión, orden que el Juez extendió y firmó inmediatamente en un pedazo de papel que encontró a mano (se dice que fue la envoltura de una cajetilla de cigarrros).

Presentada la orden, el Comandante puso algunas dificultades por carecer la orden de sello (requisito imposible de llenar en esos momentos); pero habiéndosele hecho notar que la orden estaba firmada por el Juez de Distrito y que éste estaba presente, de hecho **suspendió** el acto mandando consultar el caso con el Jefe de Operaciones. Poco después se presentó el General Blas Corral Jefe de las Operaciones Militares en el Estado y habiéndolo requerido el juez para que suspendiera la ejecución, dio la orden de **suspensión** al Mayor Gamas, manifestando que sólo estaba vivo el licenciado Saraín López, respecto del cual **quedaba suspenso el acto**, ordenando que fuera llevado al cuartel. Para constancia de estos hechos se levanta la presente que firma el Juez, el Agente del Ministerio Público y los que dieron el parte verbal. Doy fe.- Daniel Zepeda.- Rubrica.- Abel Lazos.- Rúbrica.- José María Marín.- Rúbrica.- Fidel Ruíz.- Rúbrica.- Raquel D. Cal y Mayor.- Rúbrica.- Mario Solís.- Rúbrica.- V. López Villares.- Rúbrica.- A. C. Ilegible.- rúbrica.-"

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, México, Edit. Themis., 1a. edición, 1988, p. 387-388.

La narración de este incidente da la oportunidad de conocer uno de los muchos que acontecen en nuestro país, y que de no existir en la Ley de Amparo la posibilidad de solicitar amparo por comparecencia (artículo 117) ²⁷, así como el solicitar la suspensión de la ejecución del acto reclamado, lo que desafortunadamente sólo se consiguió en la persona de uno de los agraviados, pues cuando el Juez llegó al lugar de los hechos ya había sido pasado por las armas uno de ellos. Al concederse la suspensión se logro preservar la materia del amparo y se evitó al licenciado Sarafín López daños y perjuicios de imposible reparación.

El Magistrado Góngora Pimentel al abordar el tema de la suspensión de oficio en su libro La Suspensión en Materia Administrativa, narra una historia en donde se puede apreciar el alcance de la suspensión del acto reclamado.

La historia narrada por el señor Magistrado comienza así:

"A mediados de los años veinte de este siglo, hubo en México una prosecución de chinos.

²⁷ Cfr. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Ley de Amparo Comentada, México, 2a. edición, 1992, Edit. Duero, p.263.

Fueron obligados a salir del país. El pueblo los obligo a tomar los trenes y a escapar. Muchos fueron a Chiapas y a Guatemala, otros regresaron a China. Eso fue por vía de hecho, sin embargo en algunos casos se aplicó a los chinos más relevantes lo dispuesto en el artículo 33 constitucional que, como es sabido, ha investido al ejecutivo de la Unión con la "...facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

"Lo dispuesto en este precepto se refiere al "...juicio previo", luego debe entenderse que sí sería procedente el juicio posterior a la expulsión, que el extranjero promovería en México a través de su apoderado".

"Pues bien, no todos los chinos eran extranjeros, alguno era ya mexicano por naturalización, por lo que la aplicación del artículo 33 en su perjuicio constituía en realidad un destierro, prohibido por el artículo 22 constitucional".

"El abogado de Manuel Chew, así se llamaba el oriental, promovió amparo y tanto el juez de distrito como la Suprema Corte de Justicia, concedieron la suspensión de oficio, en los siguientes términos:

"Contra la pena de destierro que pretenda imponerse a un mexicano por naturalización, aplicando equivocadamente el artículo 33 constitucional, procede conceder la suspensión. Semanario Judicial de la Federación.- Quinta Epoca.- Tomo XVI, p.232 ".

"Luego, la facultad del ejecutivo de la Unión, sólo puede aplicarse a los extranjeros, para ellos está expresamente dictada en la Constitución. Si se aplicara a mexicanos sería no deportación sino destierro, pena aflictiva prohibida por nuestra Constitución que, en su artículo 22 no permite las penas instituidas y trascendentales" ²⁸

La narración muestra claramente la importancia que tiene el conceder la medida cautelar, no sólo en cuanto a

²⁸ Op. cit. Góngora, p.19

mantener viva la materia del juicio de amparo sino para evitar al agraviado, durante la tramitación del mismo, los perjuicios que la ejecución del acto pudiera ocasionarle. Esto es, de no haberse concedido la suspensión al oriental, la autoridad habría llevado a cabo el acto contrario a la Constitución, y por lo tanto, violatorio de las garantías individuales consagradas en la Ley Fundamental en favor de los gobernados, expulsando del país al mexicano por naturalización Manuel Chew, causándole gran perjuicio al dictarse en su contra una orden que lo deporte del país, aun y cuando el artículo 33 constitucional claramente se refiere a los extranjeros, por lo que se hubiera aplicado en su perjuicio, de manera incorrecta, una norma constitucional.

La suspensión como parte esencial del juicio de garantías, es en muchos casos, una necesidad del mismo; así es como las sentencias que en dicho juicio se pronuncien no alcanzarían su objeto, si no fuera por la suspensión, ya que al pronunciarse el fallo, el acto reclamado podría haber sido ejecutado y las cosas no podrían volver al estado en que se encontraban antes de la violación.

Ahora bien, la suspensión mantiene viva la materia del amparo; pero si este es su objeto principal, no es el único, ya que aquella se propone también evitar al agraviado, durante la

tramitación del juicio de garantías, los perjuicios que la ejecución del acto pudieran producirle.²⁹

La suspensión tiene como resultado obrar sobre la ejecución del acto reclamado, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución, impidiendo que el acto se ejecute o haciendo que tales medidas cesen si la ejecución ya se ha iniciado.³⁰

Sirve de apoyo a lo anterior la siguientes tesis:

SUSPENSION. La consecuencia natural del fallo que concede la suspensión, es que el acto reclamado no se ejecute y que las autoridades responsables se abstengan de continuar los procedimientos, que tiendan a ejecutarlo; y si no lo hacen, sus actos constituyen un desobedecimiento a la suspensión, pues los alcances de ésta son impedir toda actuación de las autoridades responsables, para ejecutar el acto que se reclama".

²⁹ COUTO, Ricardo, Tratado teórico práctico de la suspensión en el amparo, México, 1a. edición, Edit. Porrúa, 1983, p. 42.

³⁰ GONGORA PIMENTEL, Genaro y SAUCEDO ZAVALA, Guadalupe La suspensión del acto reclamado, México, 2a. edición, Edit. Porrúa, 1991, p. 2-3.

Quinta Epoca: Tomo XIX, pág. 560. Ilsa, Alvaro.
Apéndice 1917-1988. R-S, pág. 2,992.

SUSPENSION, EFECTOS DE LA. Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado en que se encontraban al decretarla, y no al 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".

Quinta Epoca: Tomo I, pág. 566. Rodríguez, Aristeo. Tesis número 291. Apéndice 1917- 1985, Octava Parte, pág. 490.

Por las razones expuestas, considero que uno de los grandes aciertos del legislador es haber previsto y estructurado la figura de la suspensión, pues además de impedir que el juicio de amparo quede sin materia, como consecuencia de la ejecución irreparable, en muchos casos del acto reclamado, evita que el quejoso sufra molestias mientras que se determina si es o no inconstitucional tal acto.

Lo anterior se justifica toda vez que el juicio de amparo,

como todo procedimiento de naturaleza jurídica, está sometido a una serie de formalismos, términos, actuaciones procesales, etc., que normalmente tienden a la obtención de una sentencia en la que se habrá de definir la procedencia o improcedencia del juicio, y, en su caso la constitucionalidad o inconstitucionalidad del o los actos reclamados de las autoridades que hayan sido señaladas como responsables.

El cumplimiento de estas formalidades no siempre se da de manera rápida, es decir, entre la promoción de la demanda de amparo y el dictado de la sentencia que resuelve el juicio en lo principal, necesariamente existe una dilatación que, en un momento dado, podría producir perjuicios a la parte promovente o quejosa, por la realización de los actos que se reclaman o de sus consecuencias, existiendo casos, en los que incluso, la consumación de los actos por la autoridad deja sin materia el juicio. Es por eso que, para lograr la plena eficacia del juicio constitucional, el legislador estableció, en favor del gobernado, quien ve afectada su esfera jurídica por un acto de autoridad violatorio de garantías, una institución accesoria del amparo por medio de la cual se puede determinar, en cada caso concreto, si procede o no la paralización de la acción de las autoridades hasta en tanto se resuelve, en cuanto al fondo del asunto el juicio constitucional.

Es la suspensión del acto reclamado una institución de

gran importancia (cuestión que ha quedado planteada en el punto anterior de éste capítulo), tan es así, que en la práctica se observan, en muchas ocasiones, que de no obtener dicha medida, la consumación del acto hace inoperante la promoción del amparo, o bien, la parte quejosa pierde todo interés en el mismo, por estimar que sin la suspensión los beneficios posibles que pudiera obtener son de tal manera limitados o imposibles, que de hecho no vale la pena el trámite del mismo amparo.

3.- CONCEPTO DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO

He hecho referencia a los antecedentes históricos y a los alcances de la suspensión del acto reclamado, pero ¿qué se entiende por suspensión? ¿cuál es el concepto de la suspensión del acto reclamado?.

"La palabra suspensión, en general, deriva del latín *suspenditio*. *Suspendere* (suspender) es levantar, o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción u obrar."³¹

³¹ Op. Cit. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Manual del Juicio de Amparo, p. 105

"Gramaticalmente la palabra suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, a paralizar algo que está en actividad en forma positiva".³⁷

"La suspensión en el juicio de amparo es eso, es la paralización, la detención del acto reclamado, de manera que si este no se ha producido, no nazca; y si ya se inició, no prosiga, no continúe, que se detenga temporalmente, que se paralicen sus consecuencias o resultados, que se evite que estos se realicen".³⁸

Suspender no significa destruir, ya que la materia de lo suspendido no desaparece, sino que ésta subsiste.

Resultaría demasiado amplia la exposición de los distintos conceptos que sobre la suspensión del acto reclamado han dado autores y tratadistas en diversas épocas, por lo que sólo haré mención de aquellas concepciones que a mi juicio son más relevantes:

El doctor Ignacio Burgoa define a la suspensión del acto reclamado en los siguientes términos:

³⁷ Op. Cit. Góngora Pimentel, La suspensión en materia administrativa, p. 1.

³⁸ Op. cit. Suprema Corte de Justicia de la Nación, p.105

"La suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficio, 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 efectos o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiere provocado".

La definición de tan distinguido tratadista sobre la suspensión en materia de amparo contiene notas o características distintivas, como son:

1. La suspensión en el juicio de garantías opera siempre sobre el acto reclamado, refiriéndose con ello a la actividad autoritaria inconstitucional de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Federal.

¹⁴ Op. cit. Burgoa, p.711

2. La suspensión del acto reclamado puede operar de dos maneras distintas: o bien se traduce en la paralización o cesación de la iniciación o nacimiento del acto reclamado, evitando su realización desde el comienzo; o bien, impide las consecuencias del propio acto o su total y pleno desarrollo.

3. El acto reclamado, para que sea susceptible de suspenderse, debe de versar sobre actos positivos, es decir, debe referirse a actos que impliquen pronunciación, orden o ejecución o en un simple no hacer por parte de la autoridad responsable.

4. La suspensión del acto reclamado no tiene efectos restitutorios del goce o disfrute de los derechos violados, ya que tales efectos son propios de la sentencia constitucional que otorge al quejoso la protección de la justicia federal, sino exclusivamente de paralización temporal del comienzo consecuencias o desarrollo del acto reclamado.³⁵

Para el doctor Carlos Arellano García la suspensión en el juicio de amparo se puede definir como:

"La institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener

³⁵ Op. cit., Burgoa, p. 710

³⁶ V. Artículo 11 de la Ley de Amparo.

temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo hasta que legalmente se pueda continuar tal acto o hasta en tanto se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria".³⁷

Los elementos que constituyen el concepto propuesto por el doctor Arellano García son los siguientes:³⁸

a) Es una institución jurídica ya que existe una pluralidad de relaciones jurídicas entre las partes que intervienen en la suspensión.

b) Debe ser decretada por autoridad competente.

c) Con la suspensión la autoridad competente ordena que se mantengan las cosas en el estado que guardan en el momento de concederla, es decir, se ordena que se paralice la realización del acto reclamado.

³⁷ ARELLANO GARCIA, Carlos, Práctica Forense del juicio de Amparo, México, 3ra. edición, Edit. Porrúa, 1985, p. 548.

³⁸ Idem.

d) La suspensión tiene una duración temporal, es decir, la paralización o detención del acto reclamado no es definitiva sino transitoria .

e) La suspensión no puede producirse antes de que exista un juicio de amparo o cuando ya se ha dictado sentencia definitiva ejecutoriada sino que esta se produce en el juicio de amparo.

f) Se ordena detener el acto reclamado hasta que legalmente pueda continuar, es decir, si se trata de la suspensión provisional la realización del acto reclamado podrá continuar una vez que se niege la suspensión definitiva. No se alude en la definición a que la suspensión opera hasta que haya sentencia ya que la suspensión permanece aun habiendo sentencia definitiva, esto mientras se tramita el recurso interpuesto contra la misma.

g) La suspensión concluye cuando hay sentencia ejecutoriada. Surgen dos supuestos:

1. Se concede el amparo, el acto reclamado queda paralizado definitivamente, pero no por efecto de la suspensión

sino por la sentencia en donde se concede el amparo;

2. Se niega el amparo, la autoridad responsable puede llevar a cabo el acto reclamado.

El maestro Alfonso Trueba Urbina da la siguiente definición:

"Es el proceso cautelar inherente al juicio creado para asegurar en forma provisoria o sea entre tanto se dicte sentencia definitiva, el goce de los derechos cuya violación se reclama, mediante la conservación o invocación del estado que guardaban las cosas al ser presentada la demanda".³⁹

He hecho referencia únicamente a algunos de los conceptos más relevantes que sobre la suspensión del acto reclamado han dado distinguidos tratadistas, no pretendo profundizar al respecto, pues con ello me excedería de los límites y finalidades del presente trabajo.

³⁹ TRUEBA, Alfonso, La Suspensión del acto reclamado, México. Editorial Jus, 1ra. edición, 1974, p. 145.

Por lo tanto, en mi concepto la suspensión del acto reclamado es una institución constitucional accesoria del amparo, de naturaleza cautelar en cuya virtud, se establece una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, tendiente a evitar que un acto de autoridad, generalmente positivo, o sus consecuencias, se realicen.

1. Es una institución constitucional toda vez que encuentra prevista en la Constitución en la fracción X del artículo 107 primer párrafo.

2. La suspensión del acto reclamado es además una institución accesoria del amparo porque no puede nacer a la vida jurídica si antes no lo ha hecho el juicio de garantías.

3. Es de naturaleza cautelar porque tiende a prevenir al quejoso de determinados daños y perjuicios.

4. Se establece una situación de paralización o cesación toda vez que la autoridad competente para decretar la suspensión, al momento de concederla ordena que las cosas se

mantengan en el estado en que se encuentran.

5. La suspensión del acto reclamado tiene una duración temporal, es decir, se concede por un determinado tiempo que no puede exceder del momento en que la sentencia cause ejecutoria. Por lo tanto dicha medida cautelar es transitoria y no definitiva.

6. La suspensión en el juicio de garantías opera siempre sobre actos de autoridad, es decir, se refiere a la actividad inconstitucional de las autoridades de acuerdo con lo establecido por el artículo 103 de la Constitución Federal.

7. El acto reclamado debe ser de carácter positivo porque la suspensión tiende hacia el futuro y no hacia el pasado. Con la suspensión se trata de impedir para lo futuro el comienzo, desarrollo o consecuencias del acto reclamado, sin que con ello se hagan nulos los efectos o hechos que el mismo acto hubiera provocado antes de que se hubiera otorgado dicha medida.

Una vez que se ha cumplido con el propósito del presente capítulo a continuación analizaremos la procedencia de la suspensión del acto reclamado.

Capítulo II

ANALISIS DE LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO

1. CLASIFICACION DE LA SUSPENSION.

La suspensión del acto reclamado puede ser de dos tipos o clases, que son la oficiosa y a petición de parte; tratándose del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, el incidente de suspensión se tramita ante el propio juez de distrito que esté conociendo del cuaderno principal, de acuerdo a lo establecido por el artículo 122 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

"Art. 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 en este capítulo".

Del anterior precepto se desprende una clara distinción entre la llamada suspensión de oficio y la que se tramita o

resuelve a petición de parte agraviada.

El maestro Genaro Góngora Pimentel al referirse a estas dos formas en que puede decretarse la suspensión del acto reclamado señala:

"La razón de ser de los dos sistemas, se debe a que los casos de procedencia de la suspensión de oficio no admiten ninguna demora, deben ser de tal naturaleza que si no se ordena la suspensión del acto de autoridad, podrían ocasionarse al gobernado perjuicios de imposible reparación"

"El artículo 123 de la Ley de Amparo contempla en sus dos fracciones esos supuestos, dispone:

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.

"Cuando no se trate de estos casos extremos, estaremos frente a la suspensión a petición de parte"...⁴⁰

Procederé a analizar en primer término las cuestiones relativas a la suspensión de oficio.

2. LA SUSPENSIÓN DE OFICIO.

La suspensión de oficio es una de las formas que puede revestir la suspensión del acto reclamado en el juicio de garantías, este tipo de suspensión se decreta de plano, en el auto admisorio de la demanda de amparo, se encuentra previsto en los artículos 123 la Ley de Amparo.⁴¹

⁴⁰ GONGORA PIMENTEL, Genaro, La suspensión en materia administrativa, Edit. Porrúa, México, 1a. edición, 1993, p.5

⁴¹ El artículo 233 de la Ley de Amparo establece otra de las formas en que debe decretarse la suspensión de oficio al establecer: "Art. 233.- Procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en el que el juez admita la demanda." La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de pleno 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 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 del quejoso o sustracción del régimen ejidal del quejoso ".

La suspensión de oficio prevista en el artículo 123 de la Ley de Amparo, establece:

"Art. 123 .-La suspensión de oficio procede:

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 acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

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 por 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".

Antes de entrar al estudio de los supuestos establecidos en el artículo 123 de la Ley de Amparo, para la procedencia de la suspensión de plano, considero necesario hacer referencia a cuestiones fundamentales sobre la forma en que puede ser decretada dicha suspensión.

Este tipo de suspensión se concede la solicite o no el quejoso, en atención de la gravedad de los actos reclamados, que hace imperioso el evitar que puedan consumarse.

El doctor Ignacio Burgoa señala que la suspensión de oficio es "aquella que se concede por el Juez de distrito sin que previamente exista ninguna gestión del agraviado solicitando su otorgamiento".⁴²

Una de las más importantes medidas protectoras que contempla la Ley de Amparo, en favor de los gobernados que ven afectada su esfera jurídica por un acto de autoridad es la suspensión de oficio, en virtud de la tutela que va a brindar en favor del quejoso.

El legislador ha previsto la posibilidad de que se produzcan actos de autoridad de gravísimas consecuencias, cuya

⁴² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, México, vigesimosexta edición, 1991, p.720

consumación traería, en alguno de los casos, daños irreparables así como otros males indeseables como los que producen las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional. El legislador expresamente determina la necesidad de suspender dichos actos hasta en tanto se resuelve el fondo del amparo, dada la gravedad de sus consecuencias.

"La procedencia de la suspensión oficiosa deriva de un acto unilateral, 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 la imposibilidad de que se cumpla la sentencia constitucional que otorgue al quejoso la protección de la Justicia Federal".⁴³

La suspensión de oficio, también llamada de plano, se decreta por el juez de distrito en el auto admisorio de la demanda, dada la naturaleza del acto reclamado, es decir, por los efectos que pueden producir ciertos actos de autoridad, que acusan gravedad, en cuanto a los efectos de su ejecución para el agraviado, evitando la imposibilidad de que se restituya al quejoso en el uso y goce de la garantía individual violada.⁴⁴

Por disposición legal los jueces de distrito tienen la

⁴³ Idem.

⁴⁴ V. Artículo 17 de la Ley de Amparo.

obligación de conceder la suspensión de oficio, sin necesidad de ser solicitada por el agraviado, sino que con la simple presentación de la demanda correspondiente el juzgador debe otorgarla; este tipo de suspensión no se tramita en un cuaderno especial o incidental. Es decir, la suspensión de oficio se concede sin que previamente exista ninguna gestión del agraviado solicitando su otorgamiento.

El acto en que se conceda la suspensión de oficio se debe comunicar 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 la Ley de Amparo.

Para conceder la suspensión de oficio el juez federal de amparo deberá siempre y en todos los casos examinar si existe un nexo de causalidad entre los hechos denunciados por el quejoso y los efectos dañinos temidos por éste. Esto se debe a que en la mayoría de los casos el quejoso, al presentar la demanda de amparo, no está en aptitud de acompañar las pruebas necesarias para acreditar de manera fehaciente la inminencia o la existencia de los actos reclamados.⁴⁵

En cuanto a la procedencia de la suspensión de oficio en el

⁴⁵ Op. cit. Góngora, p.7

juicio de amparo indirecto, ésta se da en relación a dos factores:

A) Uno que atiende a los actos mismos, es decir, a la naturaleza del acto reclamado que implica gravedad en cuanto a los efectos de su ejecución para el agraviado, y otro;

B) la necesidad de mantener viva la materia del amparo, evitando la imposibilidad de que se restituya al quejoso en el uso y goce de la garantía individual violada.

Concedida la suspensión de oficio, todas las autoridades estatales, aún las que no fueron designadas en la demanda de amparo como responsables, tienen la obligación de acatar tal resolución judicial, protectora de la esfera jurídica de cualquier individuo que se encuentre en calidad de gobernado frente a las autoridades estatales.

La suspensión de oficio procede:

I. CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE IMPORTEN PELIGRO DE PRIVACION DE LA VIDA, DEPORTACION, DESTIERRO, O ALGUNA DE LAS PENAS PROHIBIDAS POR EL ARTICULO 22 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

La fracción I del artículo 123 de la Ley de Amparo, determina los casos concretos en que es procedente la suspensión de oficio atendiendo a la gravedad de los actos reclamados desde el punto de vista de su naturaleza, como son aquellos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.

El artículo 22 constitucional dispone en su primer párrafo:

"Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales".

Respecto de este tipo de actos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, tomo XVI, pág.1269, sostiene que:

"Cuando el amparo se pida contra la pena de

muerte, la mutilación, la infamia, los palos, los azotes o el tormento, basta la aseveración del promovente del juicio sobre que tales actos pretenden ejecutarse, para que el juez decreta de plano la suspensión, pero tratándose de destierro, multa excesiva o confiscación de bienes, como la naturaleza de estos actos pudiera confundirse, no basta la afirmación del quejoso sobre la existencia de ellos para que la suspensión de oficio pueda concederse, sino que es necesario que el juez estudie si el acto que se reclama constituye, en realidad uno de los expresados".

Sobre este mismo punto la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la tesis de jurisprudencia número 1059, visible a foja 1902, del Apéndice al tomo XCVII, que dice:

"SUSPENSION DE OFICIO. No basta para decretarla, que el quejoso, afirme que se trata de un caso prohibido por el artículo 22 de la Constitución, sino es preciso examinar si, efectivamente, el caso está comprendido o no, en dicho precepto constitucional".

Esto lleva a establecer que, de acuerdo con el artículo 123 de la Ley de Amparo, existen algunos supuestos de interés fundamental en donde debe otorgarse la suspensión de oficio por los jueces y los tribunales, como un deber imperioso e indudable, debiendo por lo tanto abolirse por completo el arbitrio de éstos, quiénes deben limitarse al análisis de la demanda de garantías para determinar si el acto reclamado es de aquellos que ameriten ser suspendidos de plano, atendiendo a lo establecido por el artículo 123 en cita.

Independientemente de los casos dudosos, en donde es necesario que el juez estudie si el acto reclamado constituye en realidad alguno de los establecidos en el artículo 22 de la Constitución Federal; es decir, de aquellos en que sería absurdo juzgar, en la primera impresión, si es o no fundado el amparo, y si existe o no la infracción de la ley, hay otros actos que son de tal manera manifiestos, que la violación de la ley reviste todos los caracteres de ilegalidad, en donde el acto de la autoridad responsable no tiene justificación. Estos actos arbitrarios de las autoridades deben ser protegidos inmediatamente por la Justicia Federal, protección que debe de ser pronta, evitando que subsistan los actos contrarios a las normas de seguridad establecidas en la ley.⁴¹

⁴¹ Idem.

En relación a algunos casos contemplados por el artículo 22 constitucional, Ricardo Couto considera que :

"...debe negarse la suspensión de oficio cuando se reclama, con el nombre de destierro, la orden dada a un particular, expulsándolo del territorio sujeto a su jurisdicción, pues, por destierro debe entenderse, en los términos del artículo 22 de la Constitución, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de dicha pena, la expulsión de un individuo de su patria".¹⁷

En cuanto a la confiscación de bienes, se ha dado el caso que en una demanda de amparo se solicita la suspensión de oficio respecto de una confiscación que no era tal, sino un decomiso. Son en estos casos cuando el juzgador debe estudiar si el acto reclamado, constituye en realidad, uno de los expresados en el artículo 123 de la Ley de Amparo. Por lo que resulta de gran importancia precisar su significado, para no confundir esta figura con el decomiso; así, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dictó una ejecutoria de la que se publicó la siguiente tesis:

¹⁷ COUTO, Ricardo, La suspensión en el amparo, México, Edit. Porrúa S.A., 1957, p. 108-109

"SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE OTORGARSE LA MEDIDA CAUTELAR ATENDIENDO NO A LA DENOMINACION EMPLEADA POR EL QUEJOSO PARA CALIFICAR EL ACTO RECLAMADO, SINO A SU INTENCION. LA CONFISCACION A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL NO DEBE SER CONFUNDIDA CON EL DECOMISO, PORQUE LA NATURALEZA Y LOS EFECTOS DE ESTOS DOS INSTITUTOS DIFIEREN ESCENICAMENTE. De acuerdo con los antecedentes del caso expuesto por la quejosa, la actuación de las autoridades responsables tendientes a privarles de sus enseres de trabajo y de los frutos de su actividad comercial, en caso de realizarse no se configurara una confiscación de bienes -pena prohibida por el artículo 22 constitucional-, sino un decomiso, instituto aceptado y regulado por nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, por confiscación debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos sin título legítimo y sin contraprestación. La confiscación antes de ser prohibida por nuestra Constitución era ampliamente utilizada como represalia en contra de adversarios, enemigos políticos y expatriados,

de allí que parezca comprensible su inclusión dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo constitucional mencionado. Por lo contrario, el decomiso es reconocido por el constituyente (artículo 109) y por el legislador ordinario tanto como sanción administrativa o penal que como medida de policía por razones de seguridad, moralidad y salubridad. Ejemplos del decomiso como sanción penal (preventiva), se encuentra en lo dispuesto por los artículos 24, 40 y 41 del Código Penal, como sanción administrativa en el artículo 129, fracciones II, III y IV así como antepenúltimo párrafo de la Ley Aduanera; y como medida de policía en los artículos 402, 202, fracción X y 414 de La Ley General de Salud. En todos estos casos, el decomiso se decreta respecto de bienes muebles que han sido utilizados como instrumentos para la comisión de delitos o sanciones administrativas o que han resultado como frutos de tales ilícitos o bien tratándose de bienes muebles que por su naturaleza o cualidades representan un peligro o riesgo para la sociedad. Así el decomiso entendida como pérdida definitiva de una cosa mueble sin indemnización se distingue de la confiscación, no sólo porque ésta afecta la

totalidad del patrimonio de una persona o a una parte significativa de sus bienes, no únicamente un bien concreto y determinado como sucede en aquél, sino porque el decomiso supone necesariamente una relación causal entre el bien afectado y el orden o interés público, mientras que la confiscación se caracteriza como el apoderamiento violento de los bienes sin causa, título o razón que la justifique. En estas condiciones, en la especie no podría tratarse de una confiscación de bienes en perjuicio de la quejosa, sino en todo caso del decomiso (pérdida de la propiedad) o simplemente el desposeimiento de los enseres que emplea al ejercer el comercio y de los frutos obtenidos con su realización. En consecuencia, y atendiendo no a la denominación empleada por la quejosa para calificar el acto reclamado sino a su intención, es procedente otorgar la medida cautelar solicitada en contra del decomiso o desposeimiento de mercancías y enseres de trabajo, pues están satisfechos los requisitos exigidos por el artículo 130 y 124 de la Ley de Amparo al mediar petición de la quejosa, no contrariarse disposición de orden público o de interés social y ser de difícil reparación los daños que con la ejecución del

acto podrían causarse a la quejosa. Queja QA. 133/87. 25 de agosto de 1987. Unanimidad de votos. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Informe de 1987, pág. 147."

II. CUANDO SE TRATE DE ALGUN OTRO ACTO QUE, SI LLEGARE A CONSUMARSE, HARIA FISICAMENTE IMPOSIBLE RESTITUIR AL QUEJOSO EN EL GOCE DE LA GARANTIA INDIVIDUAL RECLAMADA.

La fracción II del artículo 123 de la Ley de Amparo hace referencia a la necesidad de evitar la consumación del acto reclamado para impedir que el juicio de garantías quede sin materia.

De acuerdo a lo establecido en esta disposición legal, la procedencia de la suspensión de plano se determina por la imposibilidad material o física de reparar la violación de garantías en que incurre la autoridad responsable.

Esta fracción a diferencia de la anterior, no establece un criterio limitativo de los actos respecto de los cuales es procedente la suspensión de oficio, es decir, se den amplias facultades a los jueces de distrito para determinar en qué casos procede decretar el otorgamiento de la suspensión de plano. En la

Ley de Amparo no se establecen los lineamientos para que el juez de distrito guíe su conducta, por lo que dicho juzgador deberá tener un criterio muy amplio para apreciar cuándo se trata de actos cuya ejecución, de consumarse, haría imposible la restitución al quejoso del uso y goce de la garantía individual violada.

C) EFECTOS DE LA SUSPENSION DE OFICIO.

Los efectos de la suspensión de oficio consisten, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Amparo, 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 por la fracción II del artículo 123 de la Ley de Amparo, 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".

Los efectos de la suspensión de oficio durarán hasta que se resuelva el fondo del asunto. La importancia de este tipo de suspensión consiste en ordenar a las autoridades responsables la paralización de los actos que pretendan ejecutar, evitando así

que se consuman de modo irreparable los actos reclamados.

El recurso procedente contra la suspensión de oficio es el de revisión, lo anterior de conformidad con el artículo 89, párrafo tercero de la Ley de Amparo, que tácitamente lo admite al expresar lo siguiente:

"Art. 89...

"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 u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con la expresión de la fecha y hora del recibo".

Aun cuando la ley no preve expresamente la procedencia de tal recurso ⁴⁹, queda implícita en el texto del artículo y así lo han

⁴⁹ Antes de las reformas de 1988, la fracción II, inciso b) del artículo 83, de la Ley de Amparo establecía la procedencia del recurso de revisión contra las resoluciones de los jueces de distrito o del superior del tribunal responsable, en su caso, en las cuales *concedan o nieguen la suspensión de oficio*. A partir del 15 de enero de 1988, el artículo 83 vigente a la fecha ya no establece ese supuesto del recurso de revisión, quedando redactado en los siguientes términos: "Artículo 83.- Procede el recurso de

interpretado algunos tribunales federales, entre ellos, el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito en la tesis número 27, incluida en la tercera parte del Informe de 1988 y que dice:

"SUSPENSION DE PLANO. PROCEDE EN SU CONTRA EL RECURSO DE REVISION. En contra de la resolución que concede o niega la suspensión de plano, no procede el recurso de queja, sino el de revisión, pues el artículo 83, fracción II, inciso a), de la Ley de Amparo, establece el recurso de revisión en contra de las resoluciones que nieguen o concedan la suspensión definitiva y la de plano se equipara a ésta, porque no se concede en forma provisional, sujeta a una posterior resolución, sino que está provista de definitividad, pues subsiste durante todo el término que dure el juicio de amparo; el artículo 89, párrafo tercero, de la Ley de Amparo

revisión: II. Contra las resoluciones de los jueces de distrito o del superior del tribunal responsable, en su caso, en los cuales: a) concedan o niegen la suspensión definitiva; b) Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o niegen la suspensión definitiva, y c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior. Sin embargo, aunque el artículo de 83 de la ley de la materia ya no establece expresamente la procedencia del recurso de revisión contra la suspensión de oficio, el tercer párrafo del artículo 89 sí lo establece.

corroborar lo anterior, al referirse al trámite de la revisión, tratándose de la suspensión de plano; mientras que el artículo 95 de la ley en consulta, no incluye entre las hipótesis de procedencia del recurso de queja, las resoluciones sobre suspensión de plano".

Queja 14/88. Pablo Riviera Chávez y Coag. 9 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro. Secretario Juan Castillo Duque.

En relación a este punto considero que al existir un recurso procedente para el auto que niega o concede la suspensión de oficio, se advierte la necesidad de formar un duplicado del expediente por cuerda separada así, el juez federal debe solicitar copias de la demanda y demás documentos para abrir el duplicado para enviarlo al Tribunal Colegiado que conozca del recurso y el cuaderno principal para decidir, sobre el cumplimiento o incumplimiento del auto, o sobre la modificación o revocación por causas supervenientes, pues, si no lo hace así el juez de distrito no podrá seguir actuando. En otras palabras, en la suspensión de oficio, no existe suspensión provisional ni definitiva, ni se forma el incidente respectivo, separado del cuaderno principal por lo que, por razones prácticas es necesario que se forme un duplicado del expediente principal, ya que el juez de distrito siempre conserva su jurisdicción en

cuanto a la suspensión del acto reclamado.

3.SUSPENSION A PETICION DE PARTE

Una de las diferencias existentes entre la suspensión de oficio o de plano y la suspensión a petición de parte, deriva de que ésta última procede únicamente cuando la solicita el quejoso o promovente del amparo.

Los requisitos para la procedencia de la suspensión a petición de parte, se encuentran establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, que establece:

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

I. Que lo solicite el agraviado;

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

Se consideran, entre otros casos, que sí se siguen perjuicios o se realizan 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 sus efectos, o el alza de precios en relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impide 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 permitan 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 de amparo hasta la terminación del juicio."

Resulta necesario explicar cada uno de los supuestos que establece la Ley de Amparo para la procedencia de la suspensión a petición de parte.

I. QUE LO SOLICITE EL AGRAVIADO.

Don Alfonso Noriega explica lo siguiente: " Como nadie mejor que el quejoso puede estimar hasta qué punto le perjudica dicha ejecución, la ley considera que le corresponde el impulso procesal para iniciar la tramitación del incidente respectivo de suspensión del acto reclamado, haciendo de su solicitud expresa, una condición de procedencia del otorgamiento de la medida cautelar o precautoria." ¹⁹

Por lo tanto, salvo los casos de excepción, ya anotados, en los que procede la suspensión de oficio, es menester que el quejoso pida la suspensión. Tal petición debe formularse ya sea en el escrito inicial de demanda o después de presentada esta, pero antes de que se haya causado ejecutoria la sentencia definitiva de amparo.

La suspensión a petición de parte, se distingue de la suspensión de plano en que esta debe ser solicitada por el agraviado, de acuerdo con lo establecido por esta fracción.

¹⁹ NORIEGA, Alfonso, Lecciones de amparo, Edit. Porrúa S.A., México, segunda edición, 1990, p. 165.

II. QUE NO SE SIGA PERJUICIO AL INTERES SOCIAL NI SE CONTRAVENGAN DISPOSICIONES DE ORDEN PUBLICO.

Esta exigencia deriva de la ostensible primacía que se concede por el legislador a los intereses sociales y colectivos, y de orden público, sobre los particulares, lo cual determina su preferencia.

Tanto la Constitución como la Ley de Amparo, toman en cuenta el interés del quejoso para otorgar la suspensión e impedir se ejecute el acto reclamado; pero, cuando ese interés está en conflicto con el de la sociedad o el Estado, debe prevalecer este último.

No existe una distinción clara de lo que debemos entender por orden público e interés social, dado que éstos son conceptos muy ambiguos, sin embargo, la jurisprudencia ha tratado de explicar estos dos conceptos en las siguiente tesis:

"SUSPENSION. INTERES PUBLICO. Al resolverse sobre la suspensión de los actos reclamados deben sopesarse, conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, los daños y perjuicios (patrimoniales o

no) que la parte quejosa pueda resentir con la ejecución de los actos reclamados o con los efectos provocados o derivados de ellos, contra los daños y perjuicios que se puedan ocasionar al interés público o al bienestar general con la dilatación de la ejecución de los actos. Es decir, no se trata de examinar si es conveniente o necesario al interés general que se realicen los actos reclamados, sino que se debe determinar si hay o no, urgencia en que se realicen, y comparar los daños que la suspensión pueda ocasionar al interés, con los daños que la ejecución o consecuencias de los actos reclamados pueden ocasionar a la parte quejosa. Y al analizar estos elementos, de ninguna manera se debe de perder de vista que al quejoso se le obliga a garantizar los daños que pueda causar, ya que para ello se le exige fianza, mientras que las autoridades no suelen indemnizar los daños (patrimoniales o no) que causen a los particulares con la ejecución de los actos reclamados. En efecto, se ha venido estimando (sin que aquí deba analizarse si con ello se satisface el artículo 80 de la Ley de Amparo) que en caso de concesión del amparo la restitución de las cosas al orden anterior no incluye la

obligación de la autoridad de pagar daños y perjuicios causados a la parte quejosa con la ejecución de sus actos que fueron encontrados inconstitucionales y, por ende, ilícitos".

Tesis Jurisprudencial número 26. Informe de labores 1976. Tercera Parte. Páginas 60 y 61.

"SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO PARA EFECTOS DE LA. De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuella el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación de orden público en principio corresponde al legislador al dictar la ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se le sometan para su fallo; sin

embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuando, entre otros casos, se sigue perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte de Justicia en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente corregir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se infiera un daño que de otra manera no resistiría".

Apéndice de 1917- 1988. Segunda Parte. Págs. 3009 y 3010.

III. QUE SEAN DE DIFÍCIL REPARACIÓN LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE SE CAUSEN AL AGRAVIADO CON LA EJECUCIÓN DEL ACTO.

Se considera que será de difícil reparación el daño o perjuicio que se le ocasione al quejoso con la ejecución del acto reclamado, 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.

Así, la ley exige para otorgar la suspensión de los actos que se reclaman, que éstos sean difícilmente reparables.

La siguiente ejecutoria trata de explicar lo que debemos entender por "difícil reparación":

" DAÑOS Y PERJUICIOS DIFÍCILMENTE REPARABLES. Al referirse la Ley de Amparo en su artículo 124, fracción III, a la necesidad de que los daños o perjuicios que se causen con la ejecución del acto reclamado, sean difícilmente reparables, como requisito para que proceda la suspensión, no está considerando más que la posibilidad de obtener esa reparación del acto, en sí mismo (en el caso la de recomendar la construcción de las obras mandadas suspender), ni tampoco toma en cuenta los perjuicios remotos que pueda ocasionar la negativa de suspensión como son los de que el agraviado se vea impedido de concluir la construcción de su casa y tenga que vivir con su familia entre ruinas, sino lo que ha de servir de norma es que no haya dificultad grave para obtener, en su caso, la reparación de esos daños o perjuicios, situación ésta que debe admitirse, supuesto que de obtenerse el amparo, la obra podrá seguir su curso y los perjuicios que

resintiera el agraviado no sería de difícil reparación, pues tendría expeditos sus derechos para reclamarlos en su oportunidad".

Incidente de suspensión en revisión. Augusto Ayala Chávez, contra actos del Presidente Municipal de Morelia Mich. Toca 429-48-1a. Fallado en 23 de febrero. Negando la suspensión. Por unanimidad de votos. Informe 1948, Segunda Sala, pág. 146.

El último párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo establece:

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

Estas medidas son aquellas conductas que debe realizar la responsable para que no se ejecute el acto que se reclama como violatorio de garantías, haciendo de difícil reparación los daños que se ocasione al agraviado con dicha materialización.

"Este precepto señala que el juez de Distrito determinará la situación en que deben guardar los actos reclamados con el otorgamiento de la suspensión respectiva; en esta situación el juez de amparo tiene amplias facultades para ordenar a las autoridades responsables los actos que pueden seguir realizando, sin que con ello se contravenga la sentencia en que se otorge la medida cautelar pluricitada. Las autoridades responsables no podrán actuar en aquellos aspectos que le sean prohibidas por el juez federal, ya que en esos casos estarán violando la resolución judicial respectiva, incurriendo en responsabilidad, en términos del artículo 206 de esta ley".⁵⁰

Todos los requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte establecidos en el dispositivo legal antes citado, deben cumplirse para que el juzgador esté facultado para otorgar dicha medida cautelar ya que sin la presencia de uno de ellos, el juez federal no podrá conceder el beneficio que implica la suspensión del acto reclamado, dejando a la autoridad responsable en total libertad de actuar y ejecutar el acto de autoridad que se señaló como reclamado en la demanda de garantías.⁵¹

⁵⁰ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Ley de Amparo Comentada, Edit, Duero S.A de C.V., México 1992, 2da. edición, p. 273.

⁵¹ El legislador, previendo que se pudiesen cometer abusos con la concesión de la medida cautelar, facultó al juez de distrito para que vigilara tanto el cumplimiento por parte de las

4. REQUISITOS QUE DEBE TOMAR EN CUENTA EL JUZGADOR PARA
CONCEDER LA SUSPENSION.

A) Fracción X, primer párrafo del artículo 107 constitucional.

El artículo 107 constitucional establece los procedimientos y formas de orden jurídico a que habrá de sujetarse la ley secundaria, y en materia de suspensión proporciona las bases comprendidas en la fracción X, primer párrafo, que establece:

"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 pudiera sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público".

En el precepto constitucional transcrito se consagra la prerrogativa a favor de los quejosos, consistente en la

autoridades, como para que no se abusare de la medida por parte de los quejosos.

suspensión del acto reclamado. En dicho precepto se da amplio margen al legislador secundario para fijar los casos, las condiciones, y las garantías correspondientes para el otorgamiento de la suspensión.⁵²

De acuerdo a la fracción X, primer párrafo del artículo 107 de la Ley Suprema, los criterios orientadores para la fijación de los casos, condiciones y garantías en el otorgamiento de la mencionada medida cautelar deben girar al rededor de las siguiente circunstancias:

a) Naturaleza de la violación alegada;

b) la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución de los actos reclamados;

c) el interés público.

B) Técnica jurídica para resolver sobre la concesión o negación de la suspensión.

El juzgador de amparo, para resolver sobre la concesión o negativa de la suspensión del acto reclamado, debe seguir una

⁵² ARELLANO GARCIA, Carlos, Práctica forense del juicio de amparo, Edit. Porrúa, S.A., México, tercera edición, 1985, p.550.

técnica jurídica.

Así, los requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte que deben reunirse para que el juez federal que conoce del amparo pueda concederla, son los siguientes:

PRIMERO.- Debe analizarse, antes que todo, si son o no ciertos los actos reclamados.

SEGUNDO.- Si la naturaleza de esos actos permiten su paralización (requisitos naturales).

TERCERO.- Si se satisfacen las condiciones exigidas por el artículo 124 de la Ley de Amparo (requisitos legales).

CUARTO.- Si ante la existencia de terceros perjudicados es necesario exigir alguna garantía (requisitos de eficacia).

Tesis jurisprudencial I. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Núms. 2-6, Julio de 1988. Tribunales Colegiados. Pág. 70.

Antes de analizar si se satisfacen los requisitos naturales, legales o de efectividad, el juzgador debe saber si la parte agraviada demostró la existencia de los actos que reclama, lo que podrá hacer en la audiencia incidental, acorde con lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Amparo.

"Art.- 131. Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, el juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de las veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de las setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial; en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta ley.

Cuando se trate de alguno de los actos a que se

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

refiere el artículo 17 de esta ley, podrá también el quejoso ofrecer la prueba testimonial.

No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial, en el caso, a que se refiere el artículo anterior".

El informe previo es "un documento a través del cual la autoridad responsable va a indicar al juzgador si son ciertos o no los actos que de ella se reclaman, sin que la autoridad pretenda justificar la constitucionalidad del mismo; ésto será materia del informe justificado".³³

El informe previo a que hace referencia el artículo anteriormente citado, es distinto al informe justificado que debe rendir la autoridad responsable dentro del cuaderno principal, en él la autoridad responsable únicamente señalará los motivos por los cuales concidera que debe negarse la suspensión definitiva.

³³ Op. Cit. Del Castillo del Valle, p. 283.

Si la autoridad responsable manifiesta en su informe previo que son ciertos los actos reclamados, tal manifestación revela al particular de probar su existencia.

En cambio si la autoridad responsable en su informe previo manifiesta que no son ciertos los actos que se le atribuyen, entonces el quejoso deberá probar lo contrario, para lo cual podrá ofrecer (únicamente) pruebas de carácter documental y de inspección judicial; con la excepción de que, cuando se trate de alguno de los actos a los que se refiere el artículo 17 de la ley de la materia, el quejoso estará en oportunidad de ofrecer la prueba testimonial. Estas pruebas pueden presentarse y desahogarse en la audiencia incidental.

Si el quejoso no comprueba la existencia del acto que se reclama como violatorio de garantías en la audiencia incidental, se considerará que no existe materia sobre qué decretar la suspensión, por lo tanto, lo procedente en este caso es negar la medida cautelar solicitada.

En apoyo a lo anterior, cabe citar el criterio sostenido por nuestro Máximo Tribunal en la tesis jurisprudencial 11,008, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación correspondiente al año 1988, Tomo Salsa, p. 1,630, el cual en su

texto original dice:

"INFORME PREVIO. Debe tenerse como cierto si no existen pruebas contra lo que en el se afirma, y, consecuentemente, negarse la suspensión si se negó la existencia del acto reclamado, a no ser que en la audiencia se rindan pruebas en contrario".

En caso que las autoridades responsables no rindan su informe previo no obstante estar debidamente notificadas, se establece que hay presunción de ser ciertos los actos que se les reclaman, sólo para efectos del incidente de suspensión.

El artículo 132 de la Ley de Amparo, establece respecto al informe previo lo siguiente:

"Art. 132.- El informe previo se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se le atribuyen a la autoridad que lo rinde, y que determine la existencia del acto que de ella se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado, pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

En casos urgentes el juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata, por la vía telegráfica. En todo caso lo hará, si el quejoso asegura los gastos de la comunicación telegráfica correspondiente.

La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estima violatorio de garantías, para el sólo efecto de la suspensión; hace, además, incurrir a la autoridad responsable en una corrección disciplinaria, que le será impuesta por el mismo juez de Distrito en la forma que prevengan las leyes para la imposición de esta clase de correcciones".

Por las razones antes expuestas, la suspensión opera frente a los actos que se reclamen, por consiguiente, si éstos no existen, o el quejoso no comprueba su existencia en la audiencia incidental a que se refiere el artículo 131 de la Ley de la materia, es decir, no desvirtúa la negativa de la autoridad responsable respecto de la certeza de los actos reclamados, no existe materia sobre qué decretar dicha medida cautelar, por lo que procede negar la suspensión del acto reclamado.

Entonces, una vez que se ha determinado si los actos que se

reclaman son ciertos o no lo son, el juzgador pasará, en el primer caso, a estudiar si se cumple con los requisitos naturales, legales y de efectividad; y, en el segundo caso, negará la suspensión por no existir materia sobre qué decretarla.

b) REQUISITOS NATURALES

Una vez que se ha establecido la certeza de los actos reclamados, se debe determinar si la naturaleza de esos actos permite su paralización, es decir, hay que analizar si los actos reclamados son susceptibles de suspenderse.

El doctor Ignacio Burgoa señala respecto de la paralización de los actos reclamados conforme a su naturaleza que:

"no basta que los actos que se impugnen en amparo sean ciertos para que contra ellos se otorgue la suspensión, sino que es menester que, conforme a su naturaleza, sean suspendibles, es decir, que *no sean integramente negativos ni estén totalmente consumados...*" ⁵⁴

⁵⁴ Op. cit. Burgoa, p. 722.

Dada la variedad de actos que las autoridades emiten y la diversidad de formas en que repercuten en el afectado, la naturaleza del acto reclamado motiva al juzgador a una multitud de reflexiones.

De ahí que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya elaborado (cuando fue de su competencia el conocimiento de la revisión de las interlocutorias dictadas en los incidentes) una serie de actos que atañen a la naturaleza del acto reclamado.

Así, establece la jurisprudencia, para efectos de suspensión: actos de particulares, actos consumados, actos detracto sucesivo, actos declarativos, actos consentidos, actos positivos, actos negativos, actos negativos con efectos positivos, actos prohibidos, actos futuros e inminentes, etc.

ACTOS DE AUTORIDAD FEDERAL Y ESTATAL.

Atendiendo al ámbito de competencia de las autoridades, " el juicio de amparo es procedente contra todos los actos de autoridad sin tomar en cuenta su jerarquía o poder, siempre y cuando se encuentren dentro de alguna de las hipótesis que

establece el artículo 103 constitucional".⁵⁵

De acuerdo con esta clasificación, contra los actos de autoridades estatales o federales, es procedente el juicio de amparo y la suspensión del acto reclamado de acuerdo a lo establecido por la ley, siempre y cuando sean violatorios de garantías individuales o cuando con la afectación de una persona se altere el régimen federal de distribución de competencias, produciéndose invasión de soberanías entre las autoridades locales y autoridades federales.⁵⁶

ACTOS DE PARTICULARES.

El juicio de amparo se creó como un medio de defensa del gobernado contra las arbitrariedades del gobernante. En tal virtud, en el juicio de garantías las partes son siempre un particular y una autoridad. Por lo tanto, el demandado en el juicio de amparo tiene que ser siempre una autoridad, ya que la finalidad de aquel juicio es el salvaguardar las garantías individuales, que son limitaciones al poder del Estado; cuando el Estado viola esas limitaciones, puede ser enjuiciado mediante el

⁵⁵ GONGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al Estudio del juicio de Amparo, Edit., Porrúa, México, Tercera edición, 1990, p. 111

⁵⁶ Idem.

juicio constitucional. ”

La suspensión sólo procede contra actos de autoridad ”. Por lo tanto, los actos de particulares *nunca son suspendibles*.

Así lo ha dicho nuestro más Alto Tribunal en la Tesis Jurisprudencial visible a foja 33, Octava Parte, Tomo Común a Pleno y Salas, 1917-1988, que dice:

"ACTOS DE PARTICULARES. SUSPENSION INCONDUCTENTE.

No puede ser materia para la suspensión".

En atención a lo anterior se concluye que la improcedencia de la suspensión contra actos de particulares es notoria, debido a que el juicio constitucional sólo procede contra actos de autoridad, y siendo la suspensión parte accesoria del juicio de garantías, es lógico que tampoco dicha medida cautelar proceda contra los actos de particulares, así como los mismos tampoco pueden paralizarse o detenerse por efecto de la acción constitucional.

También ha establecido respecto del juicio de amparo

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, S.A., México, vigesimosexta edición, 1991, p. 338.

promovido contra actos de particulares, la siguiente criterio:

"ACTOS DE PARTICULARES IMPROCEDENCIA. No pueden ser objeto del juicio de garantías, que se ha instituido para combatir los de las autoridades, que se estimen violatorios de la Constitución".

(Jurisprudencia número 14. Apéndice de 1985. Octava Parte. Pleno y Salas, página 32).

ACTOS DECLARATIVOS

Por actos declarativos deben entenderse "aquellos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero que no implican modificación alguna de derechos o de situaciones existentes".⁵⁹

Los actos declarativos simplemente declaran una situación jurídica por lo que no producen una afectación en la esfera jurídica del gobernado, por lo que no se origina un perjuicio ni existe agraviado.

En cuanto a la suspensión, si por actos declarativos se

⁵⁹ op. cit. Góngora, p. 45

entiende aquellos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero esto no implica modificación alguna de derecho o situaciones existentes, no habrá materia para otorgar dicha medida cautelar; sólo en aquellos casos en que los actos declarativos traigan aparejado un principio de ejecución.

La Suprema Corte respecto de la suspensión de los actos declarativos, ha sentado el siguiente criterio:

"ACTOS DECLARATIVOS. Cuando los actos declarativos llevan en sí mismos un principio de ejecución, procede contra ellos la suspensión en los términos de ley".

(Quinta época. Tomo XXI, página 425. Urrutia, Tomás).

ACTOS CONSENTIDOS

Los actos consentidos son "...los actos de autoridad violatorios de derechos fundamentales o del régimen competencial que no son reclamados dentro de los términos que la ley señala para la promoción del juicio de amparo".⁶⁰

⁶⁰ Op. Cit. Góngora, p. 46

Estos actos no pueden ser reclamados a través del juicio de amparo ⁶¹, y, por ser el incidente de suspensión accesorio de éste, tampoco pueden ser suspendibles.

"ACTOS CONSENTIDOS TACITAMENTE. Se presumen así, para el efecto del amparo, los actos del orden civil, y administrativo, que no hubieren sido reclamados en esa vía dentro de los plazos que la ley señala. Jurisprudencia número 10. Octava Parte. Apéndice de 1985.

ACTOS CONSUMADOS

Otra de las hipótesis en que resulta improcedente la suspensión es cuando el acto reclamado sea consumado.

Se entiende por acto consumado "aquel que se ha realizado total e íntegramente y conseguido todos sus efectos" ⁶², es decir, que ha desarrollado plenamente el objeto para el que fue dictado.

Así puede apreciarse en la siguiente tesis jurisprudencial:

⁶¹ V. Artículo 73, fracción XI y XII de la Ley de Amparo.

⁶² Op. Cit., Góngora, La Suspensión en Materia Administrativa, p. 36.

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

(Tesis número 13, visible a foja 30, Octava Parte. Común al Pleno y salas 1917-1985).

ACTOS CONTINUADOS O DE TRACTO SUCESIVO

Los actos de tracto sucesivo "...son aquellos que exigen para su realización una sucesión de hechos continuados; por lo tanto su consumación no es momentánea..."⁶¹

Este tipo de actos requieren para la realización total de su objeto una sucesión de hechos entre cuya respectiva realización medie un intervalo determinado.

El doctor Ignacio Burgoa ejemplifica este tipo de actos de la siguiente manera:

"En materia civil serán, por ejemplo, actos de

⁶¹ Idem.

tracto sucesivo los que se traduzcan en el pago de la renta por parte de un arrendatario, en cuya sucesiva ejecución estriba el cumplimiento de la prestación integral a que dicho sujeto contractual esta obligado"

"En materia penal, verbigracia, y para los efectos directos del amparo, será acto de tracto sucesivo cualquier sentencia que imponga al procesado una pena privativa de libertad, puesto que para la total satisfacción o consecución del objeto de aquélla, se requiere la verificación sucesiva de multitud de hechos o momentos que traduzcan dicha privación".

"También se ha considerado jurisprudencialmente a la intervención como una situación integrada por actos de tracto sucesivo, susceptibles de suspenderse para el efecto de que el interventor cese en sus funciones".

(Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 32. Tesis 9 de la Compilación 1017-1965, Idem del Apéndice 1975, Materia General).

Es decir, respecto de esta clase de actos es procedente la suspensión del acto reclamado, la que únicamente puede afectar a los actos que se están llevando a cabo o se pretenden realizar y no a los que ya se ejecutaron, porque de no ser así, se estaría en presencia de actos consumados.

En relación a la suspensión de los actos de tracto sucesivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que es procedente la suspensión en su contra, como puede observarse en la siguiente tesis:

"ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de ley, para el efecto de que aquellos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman". Jurisprudencia número 16. Octava Parte. Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas. Apéndice de 1985.

Por lo tanto, es procedente la suspensión contra actos de tracto sucesivo, ya que día a día se están realizando, por lo que no pueden ser considerados como consumados; y, al establecerse una obligación permanente, puede esta obligación suspenderse en

cualquier momento. Conceder la suspensión del acto reclamado no implica darle efectos restitutorios a dicha medida cautelar, ya que al ser actos continuos o de tracto sucesivo, les quita el carácter de consumados.

El maestro Ignacio Burgoa señala al respecto:

"Pues bien constando los actos de tracto sucesivo de una serie de actos o hechos afectos a un solo fin, para saber si procede o no la suspensión respecto de ellos hay que hacer un distingo: si la suspensión se solicita después de que se han ejecutado algunos de dichos actos teleológicamente unitarios, es a todas luces improcedente, por estarse en presencia de *actos consumados*; por el contrario, si la suspensión se pide antes de que se ejecuten ciertos actos o hechos que deban realizarse para obtener el fin común, no obstante que ya hayan tenido lugar otros anteriores, la suspensión respecto de los primeros es perfectamente precedente, cuyos efectos consisten en evitar o impedir la continuación de la serie o sucesión".⁶⁴

⁶⁴ Op. Cit. Burgoa, p. 716.

Uno de los problemas que se ha presentado en relación a los actos consumados y los actos de tracto sucesivo es el determinar la naturaleza jurídica de la clausura. Esto a llevado a los Tribunales Colegiados del Primer Circuito a sostener distintos criterios sobre estos actos.

En contradicción de tesis la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió lo siguiente:

"CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSION , POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO. No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es un acto consumado. En cambio debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la Octava Parte del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice: "ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquellos no se sigan verificando y

no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman."

Amparo en revisión 1142/87. American Refrigeration Products, S.A.22 de septiembre de 1987. Unanimidad de votos. Informe de 1987, pág. 87-8.

ACTOS POSITIVOS

La suspensión del acto reclamado en el juicio de garantías procede contar actos de autoridad de carácter positivo.

El maestro Genaro Góngora Pimentel señala que los actos positivos son "actos de autoridad que se traducen en la decisión o ejecución de un hacer de las autoridades".⁶⁵

Este tipo de actos se traducen en un hacer de las autoridades, voluntario y efectivo; implica la imposición de obligaciones al individuo o la restricción de sus derechos que pueden consistir en un hacer o un no hacer, y que traen consigo una orden, una acción, etc.

⁶⁵ Op. Cit. Góngora, p. 46

El juicio de amparo es procedente contra este tipo de actos y asimismo, al ser el incidente de suspensión accesorio del juicio de garantías, también son susceptibles de suspenderse.

ACTOS NEGATIVOS

Se puede considerar que un acto es negativo..." cuando al través de él se rehusa expresamente a obrar en favor de la pretensión del gobernado".⁶⁶

En este tipo de actos, se manifiesta la conducta de las autoridades, quiénes niegan a los gobernados lo que les solicitan.

El juicio de amparo es procedente contra actos negativos, pero respecto de la suspensión de dichos actos, se puede afirmar que no es dable concederla, ya que se le daría efectos restitutorios a esta suspensión, que son propios de la sentencia que concede el amparo, puesto que en lugar de paralizar la acción de la autoridad se le obligaría a actuar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de estimar improcedente la suspensión del acto reclamado de naturaleza negativa,

⁶⁶ Idem.

entendiendo por tal aquél en que la autoridad responsable rehusa a hacer algo.

En este sentido, el Máximo Tribunal de la República ha establecido:

"ACTOS NEGATIVOS. SUSPENSION IMPROCEDENTE. Contra ellos es improcedente conceder la suspensión". Tesis Jurisprudencial número 26, visible a foja 50. Octava Parte. Tomo Común al Pleno y a las Sala. 1917-1985.

Tesis relacionada.

"ACTOS CONSECUENCIA DE OTROS NEGATIVOS. SUSPENSION CONTRA LOS. La suspensión es improcedente cuando los actos reclamados son consecuencia de otros que tienen el carácter de negativos."

Quinta época. Tomo LXX. Página 3382. Lapa Genaro y Coagraviados.

SUSPENSION. IMPROCEDENCIA DE LA, CUANDO SE TRATA DE ACTOS DE CARACTER NEGATIVO. La negativa de la autoridad responsable a dar cumplimiento a un

determinado convenio, no produce ningún efecto positivo, porque el que la autoridad rehuse cumplir dicho convenio no trae como consecuencia actos de índole prohibitiva que coarten o limiten los derechos del quejoso. Consecuentemente, si los actos resultaren de carácter meramente negativo no son susceptibles de paralización, ya que a través de la suspensión no puede permitirse que se haga o reconozca por la autoridad aquello que fue pedido o negado".

Queja 421/88. Bernardina Gerardo Rojas. Informe 1988. Tercera Parte. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Página 79.

Por las razones expuestas, cuando el acto reclamado es de carácter negativo, es decir, cuando estriba en un no hacer o en una abstención de parte de la autoridad responsable, la suspensión resulta improcedente, ya que no es susceptible de suspenderse lo que no puede realizarse.

ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS

Los actos negativos con efectos positivos son "aquellos

actos aparentemente negativos, pero que tienen efectos positivos"; es así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido ha este tipo de actos.

Respecto de este tipo de actos, el doctor Ignacio Burgoa establece que es necesario hacer una distinción:

"Si el acto reclamado que se tilda de negativo estriba esencial y exclusivamente en una mera abstención, en un simple no hacer de la autoridad responsable, entonces la improcedencia de la suspensión es evidente; por el contrario, si la negativa de la autoridad, en que se hace estribar el acto reclamado, tiene o puede tener efectos positivos, que se traduzcan en actos efectivos, la suspensión es procedente para evitar o impedir la realización de éstos".

En cuanto a los efectos de los actos negativos con efectos positivos, estos se traducen en actos efectivos de las autoridades que tienden a imponer obligaciones a los gobernados. Es decir, se de los actos negativos, en los efectos positivos, actos efectivos de las autoridades que se apartan del

⁶⁷ Op. cit. Burgoa, p. 714

rehusamiento que caracteriza a los actos negativos.⁶⁸

Contra los actos negativos con efectos positivos es procedente el juicio de amparo y susceptibles de suspensión del acto reclamado en términos de la Ley de Amparo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación , ha sustentado jurisprudencia en el sentido de establecer:

"ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS. Si los actos contra los que se pide el amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo". Apéndice de 1985. Tesis 76, tomo Salas, pág. 124.

ACTOS PROHIBITIVOS

No hay que confundir los actos negativos con los prohibitivos para efectos de la suspensión. En cuanto a los actos negativos, a los que nos referimos en el punto anterior, estos implican una abstención, un no hacer, una negativa de la autoridad recaída a la petición de una persona.

⁶⁸ Op. Cit. Góngora, p. 48

Los actos prohibitivos son aquellos "que fijan una limitación, que tiene efectos positivos, como son los de coartar o limitar los derechos de quien los reclama en el amparo."

(Castaño, María y Coag. Quinta Epoca, tomo XLVI, pág. 4955).

Para efectos de la suspensión los actos prohibitivos no sólo se traducen en una abstención, sino que equivalen a un hacer positivo, que consiste en imponer obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados por parte de las autoridades. Es decir, los actos prohibitivos imponen al individuo una obligación de no hacer, consistente en una limitación de su conducta.

En relación con este tipo de actos es procedente la suspensión en los términos señalados por la ley.

Respecto a la procedencia de la suspensión contra actos prohibitivos, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha establecido:

"SUSPENSION. ACTOS PROHIBITIVOS. Aunque es cierto que la suspensión no procede contra actos

⁶⁹ Idem.

negativos ni contra abstenciones, porque ello equivaldría a darle efectos restitutorios o constitutivos, cuando su función es únicamente la de conservar la materia del amparo, también es cierto que no se deben confundir los actos negativos con los prohibitivos. El acto prohibitivo implica una orden o conducta positiva de la autoridad, tiende a impedir una conducta del particular afectado. Ahora bien, respecto de los actos prohibitivos, la procedencia de la suspensión debe examinarse en cada caso particular, sopesando cuidadosamente, por una parte, el interés del particular en realizar la conducta prohibida y por otra, el interés de las autoridades en medirla, así como las consecuencias o perjuicios que a cada uno de esos intereses se puede seguir con la concesión o negativa de la suspensión. Así cuando se trata de una conducta permanente o reiterada del particular, la suspensión en principio es procedente, si el perjuicio que puede sufrir con la prohibición es legalmente mayor que el perjuicio que pueda seguirse al interés de las autoridades con la realización temporal de la conducta prohibida. Y cuando se trata de una conducta que puede quedar consumada en forma más

o menos breve o instantánea habrá que determinar, de la misma forma y sopesando los elementos que se tienen en la mano en el incidente, cuál es el daño mayor a un interés legítimo. En estos casos, hay situaciones en las que al conceder la suspensión, lo mismo que al negarla, se dejará sin materia el amparo en cuanto al fondo, y cuando el juzgador se enfrenta a esta situación no puede aplicar la regla de que en el incidente no se debe prejuzgar sobre cuestiones de fondo, pues ellos será lógica y legalmente imposible (ya que de una manera o de otra, ya sea que niegue o conceda la suspensión, dejará sin materia el negocio). Así, en el ejemplo de la prohibición para celebrar un acto en una fecha y hora determinadas, si se niega la suspensión, el amparo puede quedar sin materia, lo mismo que si se concede la suspensión. En tales casos, el juzgador tendrá que prejuzgar en el incidente, con los elementos que tenga a la mano, sobre el fondo de la pretensión y sobre la constitucionalidad de los actos, así como sobre los daños que puede sufrir el interés particular legítimo y su irreparabilidad, y sobre el diverso interés legítimo de las autoridades, en relación con el interés social, para conceder o negar la

suspensión solicitada".

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tribunales Colegiados. Séptima Epoca, volúmen 72, Sexta Parte, pág. 60.

ACTOS FUTUROS INMINENTES Y PROBABLES

Los actos futuros probables o inciertos "son aquellos que pueden o no suceder, es decir, no se tiene una certeza clara de que se realizan".⁷⁰ Contra estos actos no es procedente el juicio de amparo ni la suspensión.

Los actos futuros inminentes "son aquellos que están próximos a realizarse de un momento a otro y cuya comisión es mas o menos segura en un lapso breve y reducido o bien existe la inminencia de su realización"⁷¹. Contra este tipo de actos procede la suspensión y el amparo.

Sirven de apoyo las siguientes tesis:

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Idem.

"ACTOS FUTUROS. NO LO SON INMINENTES. Son futuros aquellos actos en que sea remota la ejecución de los hechos que se previenen, pues de otro modo se estimaría como no futuros sólo los que ya se han ejecutado. No puedan simplemente considerarse actos futuros aquellos en los que existe la inminencia de la ejecución del acto, desde luego, o mediante determinadas condiciones".

Tesis número 22, visible a foja 42. Octava Parte, Común al Pleno y las Salas.

"ACTOS FUTUROS. Si los actos que se reclaman, son una consecuencia inminente del estado a que ha llegado el procedimiento, se infiere que hay materia para la suspensión".

Quinta Epoca, tomo XXXVI, página 1394. Martínez Claudio.

Concluimos que no todos los actos de autoridad pueden suspenderse, dada su naturaleza, en virtud de que la suspensión no tiene efectos restitutorios de derechos, esto es, la suspensión no es destructiva, por lo que es incapaz de restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de que se

produjeran los actos que se reclaman en el juicio constitucional. Como tampoco es constitutiva de derechos, es decir, que si el quejoso no tiene derecho con anterioridad otorgado por la autoridad, la suspensión no puede otorgarle ese derecho.

c) REQUISITOS LEGALES

En cuanto a los requisitos legales que se deben de satisfacer para la procedencia de la suspensión, estos se encuentran contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, que señala:

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

- I. Que lo solicite el agraviado.
- II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.
- III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que cause al agraviado con la ejecución del acto.

El análisis de estos requisitos ha quedado planteada en el punto dos de éste capítulo, por lo que sólo me limitaré a establecer que el juez de distrito al conceder la suspensión del acto reclamado debe analizar detalladamente cada uno de los supuestos establecidos en la ley.

d) REQUISITOS DE EFECTIVIDAD

Don Ignacio Burgoa explica: "los requisitos de efectividad están integrados por todas aquellas condiciones que el quejoso debe llenar para que surta sus efectos la suspensión concedida, esto es, para que opere la paralización o cesación del acto reclamado o de sus consecuencias. Los requisitos de efectividad implican, pues, exigencias legales posteriores a la concesión de la suspensión".⁷²

El artículo 139 de la Ley de Amparo así lo dispone al expresar lo siguiente:

"Art. 139.- El auto en el que el juez de Distrito conceda la suspensión, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de

⁷² Op. Cit. Burgoa, p. 763

revisión; pero dejará de surtirlo si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguiente al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado"...

Así, la suspensión a petición de parte requiere para su concesión que se satisfagan los requisitos naturales, legales y además, cuando exista tercero perjudicado, el quejoso tendrá la obligación de otorgar una garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se causarían a terceros en el caso de no obtener sentencia favorable en el juicio de amparo (artículo 125 de la Ley de Amparo).

Cuando se pide amparo contra el cobro de contribuciones, la suspensión del acto reclamado podrá concederse discrecionalmente, 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. (artículo 135 de la Ley de Amparo).

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que debe concederse sin fianza la suspensión, cuando además de llenarse los requisitos de esta ley, no hay tercero perjudicado:

"SUSPENSION SIN FIANZA. La suspensión debe concederse sin fianza, cuando además de llenarse los requisitos de la ley, no hay tercero perjudicado".

Tesis de jurisprudencia número 220, tomo Común.
Pág. 379. Quinta Epoca.

**5. TRAMITACION DEL INCIDENTE DE SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.
SUSPENSION PROVISIONAL Y SUSPENSION DEFINITIVA.**

Solicitada la suspensión por el quejoso, en los casos en que la misma no tenga que ser concedida de oficio, el juez de distrito ordenará, en el cuaderno principal, que se forme el incidente de suspensión, en el que en lo sucesivo se acordará todo lo correspondiente a ésta ciñendose al procedimiento que a continuación se indica:

Como se ordenó en el cuaderno principal, se forma el incidente de suspensión por separado y duplicado, para que, si se interpone el recurso de revisión contra la resolución que se dicte en el incidente, se envíe a la superioridad el expediente original y se pueda seguir actuando en el duplicado (artículo 142 de la Ley de Amparo).

El juez acuerda:

1. Pedir informe previo a las autoridades señaladas como responsables, el que deberán rendir dentro del término de 24 horas (artículo 131 de la Ley de Amparo) a partir de que sean legalmente notificadas.

Podrá ordenar a dicha responsable, en casos urgentes, que rinda su informe telegráficamente (artículo 132 y 23, párrafo tercero, de la Ley de Amparo).

Señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental, la que deberá celebrarse dentro de las 72 horas siguientes (artículo 131 de la Ley de Amparo).

En el mismo auto el juez concede o niega la suspensión provisional del acto reclamado.

Si se decreta la suspensión provisional del acto reclamado, es para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que guardan hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva (artículo 130 de la Ley de Amparo). Tal concesión se decreta si concurren los requisitos que señala el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Se señala garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la concesión de la suspensión se causaren al tercero perjudicado, si el quejoso no obtiene sentencia favorable en el amparo (artículo 125 de la Ley de Amparo).

Si los derechos de terceros no son estimables en dinero, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía. (Artículo 125 de la Ley de Amparo).

Si el amparo se pide contra el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, la suspensión provisional podrá concederse discrecionalmente, previo depósito de la cantidad que se cobra, en la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda, o ante la autoridad exactora, salvo que de antemano se hubiere constituido esta última. Si las sumas exigidas exceden de la posibilidad del quejoso o se trata de persona distinta del causante obligado directamente al pago, no se exigirá depósito, pero se asegurará el interés fiscal en cualquier otra forma aceptada por la ley (artículo 135 de la Ley de Amparo).

Si se niega la suspensión provisional deberán expresarse las razones de tal negativa en el proveído (no se satisfacen los requisitos del artículo 124, ser actos consumados, ser actos negativos, etc.).

Si al presentarse la demanda no se promovió el incidente de suspensión, el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria. (artículo 141 de la Ley de Amparo).

Recibidos en el juzgado los informes previos de las autoridades responsables el juez acordará que se agregen a sus autos para que obren como corresponda, con conocimiento de las partes.

En la fecha y hora señaladas se celebrará la audiencia incidental en la que:

A) Si las autoridades no rindieran sus informes previos y hay constancia de su notificación, se tendrán por presuntivamente ciertos los actos que se le atribuyen y se les impondrá una corrección disciplinaria (artículo 132 de la Ley de Amparo).

B) Si alguna de las autoridades foráneas no informa ni hay constancia de su notificación, se celebrará la audiencia respecto de las demás y señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia en la que se resolverá en cuanto a las citadas autoridades foráneas, en la inteligencia de que esta nueva resolución puede conducir a la modificación o revocación de lo resuelto en la primera audiencia, en vista de los nuevos informes (artículo 133 de la Ley de Amparo).

En la audiencia incidental se podrán recibir únicamente las pruebas documental y de inspección judicial (artículo 131 de la Ley de Amparo). Excepción hecha en materia penal en donde es admisible la prueba testimonial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la ley de Amparo.

Recibidas las pruebas, se oirán los alegatos de las partes y se resolverá en la misma audiencia si se concede o niega la suspensión definitiva.

a) SUSPENSION PROVISIONAL

La suspensión puede solicitarse en el escrito mismo de demanda, o en cualquier momento hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva en cuanto al fondo del asunto, pero es el caso que, si no recae una resolución inmediata a la promoción del interesado, se podrán causar daños graves con motivo de la consumación del acto reclamado por parte de la autoridad responsable. Por otra parte, existe el inconveniente de que, al presentarse la solicitud, el juez de distrito no cuente con los elementos bastantes y suficientes para poder estar en la posibilidad de normar su criterio respecto de la cuestión planteada; es por ello que la Ley de Amparo establece dos tipos de sentencias suspensionales: la provisional, que se resuelve únicamente con los datos de la solicitud y los elementos que en

ese momento tiene a la vista el juzgador y cuyos efectos son limitados en el tiempo, pues desaparecen en el momento en que se dicta la resolución sobre la suspensión definitiva, la cual provee el juez después de haberse tramitado el incidente relativo en el que se da oportunidad a la autoridad y al tercero perjudicado, de existir éste, para ofrecer pruebas y formular alegatos, para lo que a sus intereses convenga.

La suspensión provisional se encuentra prevista en el artículo 130 de la Ley de Amparo, que establece:

"Art. 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 se estimen convenientes para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible..."

Contra el auto que conceda o niegue la suspensión

provisional procede el recurso de queja, con fundamento en la fracción XI, del artículo 95 de la Ley de Amparo, que establece:

"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 se concedan o nieguen la suspensión provisional".

b) SUSPENSION DEFINITIVA

La suspensión definitiva es dictada por la autoridad de amparo a fin de dirimir la cuestión planteada a través del incidente respectivo, y tiende a determinar en su caso, la forma en que deben quedar las cosas hasta que concluya el juicio en lo principal, con la salvedad establecida en el artículo 140 de la Ley de Amparo, al que más tarde haré referencia.

Esta resolución es, en verdad, una interlocutoria ya que sólo resuelve en la vía incidental una cuestión accesoria al juicio principal; aunque ésta sea de gran importancia en el juicio, al grado de que en infinidad de ocasiones, sin ella quedaría sin materia el juicio de garantías; no obstante, en la

Ley de Amparo se atribuye el carácter de auto; quizá la citada ley le llama auto a dicha resolución, porque no obstante su nombre de suspensión definitiva, existe la posibilidad de revocación o modificación por el propio juez, a través de un diverso incidente que es precisamente el previsto por el citado artículo 140 de la ley de la materia, que establece:

"Art. 140.- Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superviniente que le sirva de fundamento".

Este artículo hace referencia al incidente por hecho superviniente, que es un cambio de situación legal o de hecho, que tuvo a la vista el juez para resolver en uno u otro sentido, que debe modificar la resolución, para adaptarse a la nueva situación que prevalece y que ni fue juzgada por el juez en el momento de resolver sobre la suspensión, y como ya se ha mencionado en párrafos anteriores quizá éste sea el motivo por el cual la Ley de Amparo le atribuye el carácter de auto a la resolución de la suspensión, debido a que existe la posibilidad de modificarlo o revocarla por el propio juez a través de este incidente.

El dictado de la resolución sobre la suspensión definitiva deja sin efectos la resolución provisional respectiva.

El artículo 139 de la Ley de Amparo, establece:

"Art. 139.- El auto en el que el juez de Distrito conceda la suspensión, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión; pero dejará de surtirlo si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado.

El auto en que se niegue la suspensión definitiva deja expedita la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aun cuando se interponga el recurso de revisión; pero si el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del recurso revocare la resolución y concediere la suspensión, los efectos de esta se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional, o lo resuelto respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita".

Se podría señalar aquí que el último párrafo del artículo 139, prevé una de las formas en que la suspensión retrotrae sus efectos: cuando se niega la suspensión definitiva la autoridad puede ejecutar el acto, no obstante que se hubiera interpuesto el recurso de revisión en contra de la negativa de la suspensión, si al resolver el recurso, el tribunal colegiado revoca la negativa y concede la suspensión, el efecto del fallo será el de destruir la ejecución del acto para que las cosas queden, tal y como estaban al momento en que se estimó aquella resolución.

Otra institución que permite retrotraer los efectos de la suspensión es el incidente de revocación por hechos supervenientes al que brevemente he hecho referencia y, la última es la violación a la suspensión, a la que se contrae el capítulo medular y siguiente del presente trabajo.

Capítulo III

EL INCIDENTE DE VIOLACION A LA SUSPENSION

1. ¿QUE ES LA VIOLACION A LA SUSPENSION DECRETADA POR EL JUEZ DE DISTRITO?

Al llegar al punto culminante del presente trabajo, nos introduciremos al estudio del incidente de violación a la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto.

Como precisé en los capítulos anteriores, la suspensión en el amparo indirecto es una parte accesoria del juicio de garantías, la cual tiene como objeto mantener viva la materia del amparo, evitando que se ocasionen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso.

Los efectos de la suspensión son mantener las cosas en el estado que guardan en tanto se resuelve el juicio de amparo en lo principal.

El auto que decreta la suspensión provisional, así como la interlocutoria que concede la suspensión definitiva de los actos

reclamados, obligan a las autoridades responsables a mantener las cosas en el estado en que se encuentran, esto es, les imponen la obligación de no hacer, consistente en la paralización de su actividad respecto del acto reclamado; en otras palabras, las obligan a abstenerse de llevar adelante la actividad que haya sido impugnada por la parte quejosa.

Una vez otorgada la medida cautelar, la autoridad está obligada a respetarla, es decir, a no hacer aquello para lo que se está impedido. En el momento en que la autoridad desacata esta orden, está incurriendo en una violación a la suspensión.

Es importante para nuestro estudio referirnos al procedimiento sumario establecido para la tramitación del incidente de suspensión, previsto en el artículo 131 de la Ley de Amparo, el cual textualmente dice:

" Art. 131.- Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, el juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas, transcurrido ese término, con informe o sin él se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto en los casos

previstos por el artículo 133"...⁷³

Ahora bien, como puede advertirse desde la entrada en vigor de la actual Ley de Amparo, el artículo 131 ha previsto un procedimiento para la tramitación del incidente de suspensión sumamente rápido, breve, libre de todo obstáculo o dilatación, admitiendo no todas las pruebas, sino sólo las necesarias, de tal manera que el juez de distrito se vea pronto para actuar, estableciendo términos reducidos, computados por horas, para resolver lo mas pronto posible el incidente, ya sea concediendo o negando la suspensión definitiva.

Es importante apuntar que en la Ley de Amparo que actualmente nos rige, el Legislador suprimió el término que limitaba la subsistencia de la suspensión provisional a setenta

⁷³ La redacción actual de dicho precepto es casi la misma que concibió el Legislador Federal en el decreto promulgado por el presidente Lázaro Cárdenas, el treinta de diciembre de mil novecientos treinta y cinco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, y en vigor al día siguiente de su publicación, con las únicas modificaciones de que en el texto original se decía "se celebrará una audiencia dentro de cuarenta y ocho horas",... (ampliando este término en el decreto de reformas publicado el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, en el Diario Oficial de la Federación), también se decía en el texto original ... "en la que las partes podrán ofrecer las pruebas documentales o de inspección ocular que estimen pertinentes"... (modificada su redacción sin cambio esencial mediante decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de enero de mil novecientos ochenta) y en este último decreto se adiciona el último párrafo a manera de aclaración del propio texto, para quedar con la redacción vigente antes transcrita.

y dos horas, y que ocasionaba graves daños y perjuicios para el quejoso cuando en dicho término no se hubiese dictado la suspensión definitiva (artículo 65 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, de fecha dieciocho de octubre de mil novecientos diecinueve, derogada por la actual); sin embargo, conservó el deseo de que la suspensión del acto reclamado fuera de inmediato otorgamiento. Esto es, desde el momento en que se presenta la demanda de garantías, debe examinarse y, si procede, conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, notificándola al instante a las autoridades responsables, incluso de ser posible el mismo día en que se presentó la demanda.

De acuerdo con algunos doctrinarios éste fue el espíritu que motivó al Legislador Federal a establecer todos los medios posibles al alcance del juez de distrito, como la notificación por vía telegráfica, el habilitar los días y horas inhábiles para la admisión de la demanda y la tramitación del incidente de suspensión, etcétera, todo ello para que se cumpliera el objetivo de la suspensión, mantener las cosas en el estado en que se encuentran al otorgarla.

Se dice que es tan efímera la duración de la suspensión provisional que no se puede hablar de violación a la suspensión en una situación tan rápida; sin embargo, en la práctica vemos que esto no es así, debido a que en los juzgados por el número

tan elevado de asuntos que manejan las agendas no permiten fijar fecha de audiencia en 72 horas, muchas veces son quince días para la celebración de la audiencia incidental, y a veces hasta poco más, y es obvio que en ese lapso sí puede darse una violación a la suspensión provisional, que acarrearía problemas tales como la consumación irreparable del acto reclamado o daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso.

De lo anterior se puede concluir, que sí debe operar el incidente de violación a la suspensión tratándose de suspensión provisional, y si llegamos a la conclusión de que opera en la suspensión provisional, desde luego, que en la definitiva operará también; debido a que en muchas veces el juicio tarda en resolverse en la primera instancia, y en el caso de que se vaya a la segunda instancia, pues ahí se llevaría un tiempo más, entonces, por supuesto que existe tiempo suficiente para que la autoridad en un momento dado pudiera llegar a desacatar la medida cautelar.

Ahora bien, considero necesario hacer referencia a los principios fundamentales que deben regir las resoluciones suspensionales, esto con el objeto de tomar en cuenta aspectos importantes de dicha medida cautelar.

En cuanto a las resoluciones suspensionales son aplicables a ellas los mismos principios sobre los que se apoyan las

ejecutorias que conceden el amparo y protección de la Justicia Federal. Aunque la jurisprudencia establezca que las sentencias de amparo no sólo deben ser cumplidas por las autoridades responsables, sino por las que, no habiendo tenido ese carácter, deban ejecutarlas o acatarlas por virtud de sus funciones, sólo alude a los fallos constitucionales, su alcance debe abarcar analógicamente las resoluciones suspensionales, "si se atiende al principio jurídico que enseña que 'donde existe la misma razón debe existir la misma disposición'".⁷⁴

"EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO, A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO. Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías, está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquier otra autoridad que, por

⁷⁴ Op. cit. Burgoa p. 806

sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de ese fallo".¹⁴

Así, siendo el evitar que las ejecutorias de amparo sean burladas por las autoridades no responsables, pero que conforme a sus funciones, deban cumplirlas, por converger con las responsables en la realización de los actos reclamados contra los que se haya concedido la protección de la Justicia Federal, el espíritu de la jurisprudencia señalada, dicho propósito debe subsistir tratándose de las resoluciones suspensionales, ya que sería un error que la obligación por parte de las autoridades no señaladas como responsables surtiera efectos únicamente por lo que respecta a la eficacia del juicio de garantías en cuanto al fondo del asunto y se dejará sin validez el que concierne a la suspensión de los actos reclamados.

Ahora bien, si la citada jurisprudencia se apoya en la interpretación del artículo 107 de la Ley de Amparo, que se refiere a un tipo de responsabilidad solidaria por parte de las autoridades responsables y sus superiores jerárquicos en cuanto al incumplimiento de las ejecutorias constitucionales, y si

¹⁴ Tesis 406 del Apéndice al Tomo CXVIII, equivale a la tesis 101 de la Compilación 1917-1985, y tesis 99 del Apéndice 1975, materia general

conforme al artículo 143 del ordenamiento de referencia⁷⁶, las disposiciones de tal precepto se hacen extensivas a los casos de inobservancia de las resoluciones suspensionales, cabe concluir que dicha tesis debe aplicarse, por identidad de razón, para la obediencia que tanto del auto que concede la suspensión provisional como para la interlocutoria de la suspensión definitiva deben realizar las autoridades no responsables.

En consecuencia, las resoluciones suspensionales dictadas en los juicios de amparo no sólo deben ser acatadas por las autoridades no responsables, sino también por los inferiores jerárquicos de las responsables y, en general, por cualquier autoridad que proceda o pretenda proceder como ejecutora de éstas, aunque no hayan tenido intervención en el juicio de amparo, ya que si la suspensión provisional o la definitiva se concedió contra la ejecución, efectos y consecuencias de los actos reclamados, su paralización opera independientemente de las autoridades que traten de llevarlos a cabo.⁷⁷

Por último, otro de los principios fundamentales que rige las resoluciones suspensionales, es el relativo a que las consideraciones de la debida y puntual observancia de las citadas resoluciones importa una cuestión de *orden público*, esto se debe

⁷⁶ Op. cit. Burgoa. p. 552

⁷⁷ Idem. p. 807

a que la sociedad está interesada en que los autos de suspensión provisional y las interlocutorias de suspensión definitiva sean observadas rigurosamente por las autoridades responsables y las no responsables en los casos ya señalados.

Los aspectos que han presentado mayores problemas en cuanto a la suspensión, son los relativos a: ¿En qué momento surte efectos la suspensión ? ¿Cuándo se puede considerar que la autoridad señalada como responsable ha violado la suspensión otorgada por el juez federal? ¿ La suspensión surte efectos desde el momento en que fue concedida por el juez de distrito, o cuando ésta es notificada a las autoridades responsables?.

Para poder dar respuesta a estas interrogantes es preciso ocuparnos del análisis del artículo 139 de la Ley de Amparo, para lo cual es conveniente transcribir el citado artículo, que dice:

"Artículo 139.- El auto en que un juez de distrito conceda la suspensión, surtirá efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión; pero dejará de surtirlos si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado."

"El auto en que se niegue la suspensión definitiva dejará expedita la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aun cuando se interponga el recurso de revisión; pero si el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del recurso revocare la resolución y concediere la suspensión, los efectos de ésta se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional, o resuelto respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita".⁷⁸

El primer párrafo del artículo 139 de la Ley de Amparo, es claro y contundente, al señalar el momento en que surte efectos

⁷⁸ Este precepto conserva su texto original prácticamente intocado, tal como lo concibió el Legislador en el decreto promulgado el treinta de diciembre de mil novecientos treinta y cinco, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, y a partir del día siguiente de su publicación, por medio del cual se creó la actual Ley de Amparo que nos rige, toda vez que la única modificación que ha sufrido su texto es en relación a la competencia del órgano jurisdiccional que habría de conocer del recurso de revisión que se interpusiera en contra del auto que conceda o que niegue la suspensión definitiva, esto es la reforma que por decreto de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, y vigente a partir del veinte de mayo de ese mismo año, se les otorga competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los recursos que se interpongan en los mencionados casos, por lo cual la única modificación del texto original, es que en él decía "...Pero si la Suprema Corte revocare la resolución...", de lo que se advierte que la redacción original se conserva en esencia igual.

la suspensión, pues establece: " el auto en que un juez de distrito conceda la suspensión surtirá sus efectos desde luego", disposición tajante, en virtud de que el Legislador utilizó el modo adverbial 'desde luego', que significa "inmediatamente, sin tardanza".³

Y en este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas tesis, de las cuales transcribimos las más relevantes para este estudio y, que en la parte conducente establecen:

"SUSPENSION, AUTO DE.- El auto que decrete o niegue la suspensión, se ejecutará desde luego, sin perjuicio de ser revisado en los casos en que proceda"

(Tesis de jurisprudencia número 189, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, página 316).

"El auto de suspensión permanece firme y debe ser obedecido y cumplido, desde luego, mientras no se pronuncie sentencia definitiva en el juicio de amparo relativo, a menos que durante el curso de éste, sea revocado por causas superviniente".

³ Diccionario de la Lengua Española, decimonovena edición, 1970, página 821, bajo la voz "Luego... Desde luego".

(Pinillos de Rangel María, unanimidad de once votos, 4 de abril de 1918, Tomo II, página 1080).

"AUTO DE SUSPENSION. El auto de suspensión se ejecutará desde luego, aun cuando contra él se interponga el recurso de revisión".

(Alatraste Gabriel R., unanimidad de diez votos, 8 de enero de 1920, Tomo VI, página 66).

"El en que se conceda o se niegue la suspensión bajo fianza es de inmediata ejecución".

(Daquer Mariana, unanimidad de diez votos, 16 de marzo de 1918, Tomo II, página 873).

"Los efectos de la suspensión son mantener las cosas en el estado en que guardaban, al decretar la suspensión relativa".

(Administración de bienes Intervenidos en el Estado de Jalisco, unanimidad de ocho votos, 23 de enero de 1919, Tomo IV, página 283).

"SUSPENSION. Los efectos de la suspensión son mantener las cosas en el estado que guardan cuando se concede".

(Sucesión de Fentanes Joaquin, 6 de julio de

1921, Tomo IX, página 98)

Las tesis antes transcritas indican que la suspensión del acto reclamado surte efectos al decretarse, al momento en que se concede, al resolverse, y este momento resulta lógico que es cuando, una vez que el quejoso ha solicitado dicha medida cautelar, o bien, si procede de oficio, el juez de distrito o la autoridad que tenga conocimiento del juicio, analizando las constancias que tenga, resuelve que es procedente conceder la medida suspensiva, y dicta un acuerdo o resolución en el que ordena se mantengan las cosas en el estado que guardan, así, es en la fecha en que se dicta el auto concediendo la suspensión (considerando que lo ideal sería que fuera en la misma fecha en que se solicitó o en que se reclamó la violación), cuando surte sus efectos paralizadores, debiendo ser acatada por cualquier autoridad. ⁴⁰

⁴⁰ En estas tesis se pueden observar las disposiciones contenidas en el primer párrafo del artículo 139 de la Ley de Amparo, en donde se establece: "El auto en el que el juez de distrito conceda la suspensión surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión; pero dejará de surtirlos si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado", con esto se acentúa más la intención del Legislador de que el auto en que se conceda la suspensión surta sus efectos desde luego, sin tardanza, inmediatamente, aclarando que la interposición del recurso de revisión (debiéndose entender, por analogía de razón, que tampoco con la interposición del recurso de queja) puede interrumpir o detener los efectos de la suspensión otorgada por el juzgador, y aún más establece expresamente para que no existan dudas "pero dejará de surtirlos", esto se refiere a que la suspensión concedida está surtiendo efectos desde en momento en que se emite,

El más Alto Tribunal de la República ha sostenido diversos criterios que, no obstante no referirse exactamente al momento en que surte efectos la suspensión, se han referido a éste, de la siguiente manera:

"Si las autoridades responsables han desobedecido el auto de suspensión provisional y se concede la suspensión definitiva, ésta debe surtir sus efectos desde el momento en que se otorgó al quejoso la suspensión provisional, y deben mandarse consignar a las autoridades responsables, por desobediencia del auto de suspensión".

(Cruz Tomás C. y Coagraviados, unanimidad de cinco votos, 18 de mayo de 1929, Tomo XXVI, página 607).

"La resolución de la Corte que revoca un auto denegatorio de suspensión, tiene por objeto que tal suspensión deba surtir sus efectos desde la

desde que se decreta, desde luego, inmediatamente que la otorga el juez de distrito o la autoridad que conozca del juicio, y continúa diciendo " si el agraviado no llena los requisitos que se le exigen en el término de cinco días", observese que el plazo no es tan breve, ni fijado en horas como los demás términos dentro del incidente de suspensión, estableciéndose un plazo moderado para que el quejoso pueda cumplir con lo que se le exige.

fecha en que, según la ejecutoria, debió concederla el inferior, y los jueces de distrito deben hacer que las cosas se restituyan al estado que tenían en la fecha en que se dictó el auto denegatorio de la suspensión revocado por la Corte".

(Secretaría de Agricultura y Fomento, unanimidad de ocho votos, 23 de abril de 1928, Tomo XXII, página 938).

"Si la Corte revoca el auto que niega la suspensión, concediendo ésta, la misma surte efectos desde la fecha en que se dictó el auto que se revisa".

(Brizuela Luis, mayoría de tres votos, 6 de junio de 1929, Tomo XXVI, página 1051).

"La sentencia que pronuncie la Corte, revocando el auto denegatorio de la suspensión, retrotrae sus efectos a la fecha en que se pronunció el auto del juez de distrito que negó la suspensión, por tanto, la situación de hecho reconocida por el juez de distrito, no tiene capacidad jurídica para invalidar los efectos de la ejecutoria de la Corte, y es evidente que para que ésta sea

cumplida, deben volver las cosas al estado que
tenían en la fecha del auto revocado, están
ajustados a la ley".

(Comité Particular de Tolcayuca, unanimidad de
once votos, 7 de diciembre de 1925, Tomo VII,
página 1340).

De la transcripción de estas tesis se desprende que los
efectos de la suspensión concedida por la Suprema Corte,
revocando el acuerdo denegatorio del juez inferior, se retrotraen
a la fecha en que se otorgó la suspensión provisional, en que se
dictó o pronunció el auto del juez de distrito.

Estas consideraciones parecieran contradictorias a lo
establecido en el segundo párrafo del artículo 139 de la Ley de
Amparo, que establece: "pero si el Tribunal Colegiado de Circuito
(antes la Suprema Corte de Justicia) que conozca del recurso
revocare la resolución y concediere la suspensión, los efectos de
ésta se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la
suspensión provisional, o lo resuelto respecto de la definitiva".

Sin embargo, desde mi punto de vista no existe
contradicción, toda vez que atendiendo al procedimiento sumario
establecido por el artículo 131 de la ley de la materia, al que
nos hemos hecho referencia en páginas anteriores, se desprende

que el espíritu del Legislador es que en la misma fecha en que se dicte el auto concediendo la suspensión, se notifique a las autoridades responsables, razón que así concebida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la llevó a referirse a la fecha en que se notificó éste a las autoridades, utilizando en forma indistinta ambos momentos o fechas como uno sólo.

En cuanto a la suspensión definitiva que concede el Tribunal de Alzada, revocando la resolución que la negó, no hay duda de que los efectos de ésta se retrotraen a la fecha en que el inferior debió concederla. En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer:

"El párrafo segundo del artículo 139 de la Ley de Amparo, ordena que cuando el juez de distrito niega la suspensión y la Corte revocare el auto y la concede, las cosas deben retrotraerse al estado que guardaban a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional, o lo resuelto respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita; puesto que con ello se está reconociendo el derecho del quejoso para gozar de la suspensión y la obligación correlativa del inferior de concederla, lo cual significa que la interlocutoria recurrida queda sustituida por la ejecutoria de la Corte; por

consiguiente, al expresarse en ésta, que se mantengan las cosas en el estado que guardaban, lógica y jurídicamente debe interpretarse que se refiere al estado en que se encontraban cuando el inferior debió conceder la suspensión definitiva, pues no existe razón alguna que pueda fundar la existencia de los actos procesales practicados con posterioridad a la fecha en que, legalmente, las autoridades responsables deban detener sus actividades".

(Segovia Wenceslao T., unanimidad de cuatro votos, 25 de octubre de 1953, Tomo LXXVIII, página 1805).

Sin embargo, vemos que en la práctica desafortunadamente, el acuerdo en el que se concede la suspensión ya no es notificado el mismo día en que se dicta, sino que ahora media un tiempo, en ocasiones largo, entre la fecha del acuerdo en la que se concede la medida cautelar al quejoso, y la fecha en que se notifica éste a la autoridad responsable; ante esto, debemos de atender al espíritu de justicia con el que fue concebida la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, y al objetivo de conservar la materia del juicio de amparo, evitando perjuicios al quejoso de difícil o imposible reparación, los cuales se encuentran en las palabras de "el auto

en que un juez de distrito conceda la suspensión, surtirá sus efectos desde luego".

Todo lo anterior permite concluir que la suspensión surte efectos inmediatos al momento en que el juez de distrito la concede, por disposición expresa de la ley, sin que sea jurídicamente posible sostener que esta medida cautelar, para surtir efectos, se encuentre supeditada al momento en que se notifique el acuerdo o la resolución que la contiene, a las autoridades responsables.

Así lo han sostenido diversos Tribunales Federales, al establecer:

"SUSPENSION DEFINITIVA, NEGATIVA DE LA. EJECUCION DEL ACTO RECLAMADO POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DESDE LUEGO, INDEPENDIENTEMENTE DE CUANDO SE HAGA LA NOTIFICACION. Si de conformidad con el artículo 139 de la Ley de Amparo, el auto en el que el juez de distrito concede la suspensión, surte sus efectos desde luego, debe entenderse por identidad de razón que desde el momento en que se niega la suspensión definitiva, la autoridad responsable está en condiciones de poder ejecutar el acto que de ella se reclama y no hasta que se le notifica la resolución que

decide acerca de la suspensión definitiva".

Primer Tribunal Colegiado en Materia
Administrativa del Primer Circuito, Octava Epoca,
Tomo II, pág. 572.

Como se puede observar, en esta tesis se sostiene que el auto en que se conceda la suspensión surte efectos desde luego, asimilando esta situación a cuando se niega la suspensión, lo cual es comprensible en atención a que los efectos de la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito que, en su caso, revoque el acuerdo en el que se negó la suspensión definitiva, concediéndola, se retrotraen a la fecha en que se dictó éste, y no a la fecha en que se notificó lo resuelto por el juez de distrito.

"SUSPENSION PROVISIONAL. SURTE SUS EFECTOS DESDE LUEGO Y NO HASTA QUE SE NOTIFIQUE EL AUTO QUE LA DECRETA.- El artículo 139 de la Ley de Amparo, en su parte conducente dice: el auto en el que el juez de distrito concede la suspensión surtirá efectos desde luego. Por tanto, el hecho de que a la autoridad se le haya notificado la resolución que concede la suspensión provisional con posterioridad a la fecha en que ejecutó el acto que se reclama, no le exime de su cumplimiento si la concesión de la suspensión

provisional se decretó con anterioridad, pues lo que determina su obligatoriedad es el haberse concedido y no su notificación".

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Epoca, Tomo II, pág. 573.

"SUSPENSION DEFINITIVA. DEBE CONCEDERSE LA, A PESAR DE QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE REALICE LOS ACTOS SUSPENDIDOS PROVISIONALMENTE.- Cuando antes de concederse la suspensión provisional en el incidente respectivo del juicio de amparo, la autoridad responsable levanta los sellos de clausura de una negociación, reponiéndolos una vez que el juez de distrito concedió aquélla, tal circunstancia no puede traer como consecuencia que se estime que se está en presencia de actos consumados, para efectos de la suspensión definitiva, pues de estimarlo así, bastaría que la autoridad responsable procediera a clausurar la negociación durante el trámite del procedimiento incidental, para que no pudiera otorgarse la medida cautelar, sino más bien debe concederse la misma para que se mantengan las cosas en el estado que guardaban al otorgarse la suspensión provisional, esto es, para que no se

clausura dicha negociación, debiéndose por ello levantar los sellos de clausura".

Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Epoca, Tomo II, pág. 81.

De las tesis transcritas se puede apreciar, de una u otra forma, el criterio sostenido tanto por la Suprema Corte como por diversos Tribunales Colegiados, que la suspensión surte efectos desde el momento en que es concedida por el juez de distrito, y no cuando ésta es notificada a las autoridades responsables, porque como lo sostiene el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este Circuito, la eficacia de la concesión no depende de que sea notificada; sino de que la decrete el juzgador.

Ahora bien, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa al resolver el recurso de queja 283/92, promovido por Marlene Mendoza Portillo consideró que existen razones poderosas por las que no se puede admitir que la suspensión surte efectos cuando se notifica a las autoridades responsables el acuerdo que contiene tal determinación, éstas razones son:

- 1) "De admitir que la suspensión surte efectos cuando el auto que la concede es notificada a las autoridades, tendríamos que partir jurídicamente

de la fecha en que haya quedado legalmente notificada la autoridad, pero qué sucedería en el caso en que la notificación sufre de vicios que impiden considerarla "legalmente hecha" la suspensión no surtiría efectos, hasta que se subsanaran esos vicios y se notificara correctamente, habiendo transcurrido mucho tiempo de que el juez de distrito ordenó se mantuvieran las cosas en el estado que guardaban, haciéndose la medida cautelar nugatoria en perjuicio del quejoso".

2) "Es criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia, que la suspensión de los actos reclamados decretada por el juez de distrito, o la autoridad que corresponda resolver sobre la medida cautelar, debe ser acatada por cualquier autoridad del país aunque no tenga el carácter de responsable, en este caso, cuándo surtirá efectos la suspensión, si no existe notificación legal que hacerle".

3) "Sostener que la medida suspensiva surte sus efectos hasta el momento en que se le notifique el auto que le concede a las autoridades responsables, es condicionar su

eficacia a un acontecimiento futuro de realización cierta, porque es claro que se les va a notificar un día (cuando las labores del Juzgado lo permitan), pero indeterminado, en cuanto a la fecha en que va a acontecer, dejando al quejoso en estado de incertidumbre, porque desconoce el momento en que la autoridad ya está notificada".

4) "La incertidumbre en que se dejaría al quejoso, lo llevaría a realizar constantes denuncias de violación a la suspensión, en contra de actos cuya suspensión se otorgó y aún así están siendo ejecutados, a sabiendas de que algunas o quizás todas sus denuncias serán declaradas infundadas, porque en la fecha en que se ejecutaron los actos todavía no se notificaba a las responsables, bien por retraso del notificador, bien por el cúmulo de trabajo o por cualquier otra razón, llegando al absurdo de que se tenga que notificar personalmente al quejoso, la fecha o fechas en que hayan quedado legalmente notificadas las autoridades de la suspensión, para que éste pueda saber si el actuar de las responsables es o no violatorio de sus suspensión".

En este punto, hemos tratado de esbozar algunas consideraciones referentes al momento en el que surte efectos la suspensión del acto reclamado, de donde concluimos que ésta surte efectos desde el momento en el que el juez de distrito concede dicha medida cautelar.

Siguiendo con los lineamientos para el desarrollo del presente capítulo, analizaremos ahora lo relativo al incidente de violación a la suspensión del acto reclamado en cuanto a su procedencia, trámite, resolución y consecuencias.

2. INCIDENTE DE VIOLACION A LA SUSPENSION

A) PROCEDENCIA

Hemos señalado con anterioridad, que el auto en el que el juez de distrito decreta la suspensión provisional así como la interlocutoria que concede al quejoso la suspensión definitiva de los actos reclamados, obliga a las autoridades responsables a mantener las cosas en el estado el que se encuentran al momento de concederla, es decir, se impone a las autoridades responsables una obligación de no hacer, consistente en abstenerse de realizar el acto impugnado por el quejoso.

La resolución en la que el juez de distrito concede al

quejoso la suspensión del acto reclamado no obliga a las autoridades responsables para realizar actos de carácter positivo, es decir, no son susceptibles de ejecutar defectuosa ni excesivamente algún acto que tienda a realizar la actividad autoritaria paralizada, ya que de lo contrario se incurriría en incumplimiento a las disposiciones suspensionales.⁸¹

En el momento en que la autoridad señalada como responsable realice alguno de los actos por los cuales el juez de distrito decretó la suspensión, la parte afectada por la infracción; esto es, el quejoso, tiene la posibilidad de denunciar este hecho ante el juzgador que esté conociendo del incidente respectivo; esto es, puede plantear su denuncia de violación a la suspensión que le fue concedida.

La procedencia del incidente de violación de las resoluciones suspensionales está prevista legalmente en los artículos 143, 104 y 105, párrafo primero, 107 y 111 de la Ley de Amparo.

El artículo 143 de la Ley de Amparo, establece:

"Artículo 143.- Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observarán las

⁸¹ Op. Cit. Burgoa, p. 802

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".

Esta disposición se debe a que en estricto sentido, las resoluciones del incidente de suspensión deben ser obedecidas por las responsables, por lo que se toman las disposiciones adecuadas para llevar a cabo su cumplimiento.

a) VIOLACION A LA SUSPENSION PROVISIONAL

El auto en que el juez de distrito concede al quejoso la suspensión provisional conforme al artículo 130 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, tiene la finalidad de "mantener las cosas en el estado en que se encuentren" mientras dicho proveído es sustituido por la interlocutoria suspensiva que se dicte en el incidente respectivo . Al otorgarse la suspensión se trata de impedir que las autoridades responsables, por la realización de los actos reclamados o sus consecuencias o efectos, alteren de cualquier

modo la situación en que deben mantenerse las cosas. Por lo tanto, habrá incumplimiento a la suspensión provisional, cuando las autoridades responsables alteren por los actos consecuencias y efectos, la situación de paralización existente en el momento en que tal medida cautelar se decreta. ⁸²

El doctor Ignacio Burgoa señala que:

... "el objetivo propio, esencial, del auto de suspensión provisional consiste en conservar la situación en que vayan a operar los actos reclamados a fin de que no se altere, mientras se pronuncia la interlocutoria suspensiva correspondiente, puede afirmarse que las autoridades responsables no sólo están obligadas a realizar tales actos, sus efectos y consecuencias, sino tampoco cualesquiera otros que tengan el mismo sentido de afectación, independientemente de la motivación que corresponda a aquéllos y a éstos, pues la suspensión provisional, a diferencia de la definitiva, no actúa sobre actos específicos, sino que tiende, como ya se dijo, a mantener una situación constriñendo a las autoridades

⁸² Idem.

responsables a no modificarla, lo que sucedería si, por actos que pudieran ser distintos de las reclamadas, se altera dicha situación".⁸³

El mismo autor ejemplifica esta situación de la siguiente manera:

"Si los actos que se reclaman consisten en la cancelación de la licencia de funcionamiento de un giro mercantil, en la orden de clausura consiguiente y en su ejecución, las autoridades responsables están impedidas, a virtud de la suspensión provisional que a propósito de dichos actos se haya decretado, para clausurar el concebido negocio por cualquier acto que tenga un motivo distinto de la mencionada cancelación, pues aunque la causa eficiente de la clausura reclamada (cancelación de la licencia de funcionamiento) y de la clausura ordenada en el acto posterior sean diversas, ambas tienen el mismo sentido de afectación (prohibir las actividades del citado giro comercial) alternándose con la ejecución de este último acto la situación que prevalecía al conceder la

⁸³ Ibidem.

suspensión, o sea, la de no clausura".

"Por el contrario, si el acto posterior al auto en que se haya otorgado esta medida cautelar interina, estriba en la imposición de una multa al quejoso, porque el citado establecimiento mercantil no reúna las condiciones higiénicas previstas en el reglamento correspondiente, las autoridades responsables no habrán incumplido dicho proveído, ya que el mencionado acto tiene un sentido de afectación diferente al de los actos reclamados, además de apoyarse también en motivos diversos, y la obligación de pago que impone al quejoso no viene a modificar la situación de no clausura en que se encuentre el giro comercial al otorgarse la referida suspensión".⁸⁴

Por lo tanto, existirá violación al auto de suspensión provisional, cuando la autoridad responsable modifique el estado que guardan las cosas al decretar esta medida, por cualquier acto que lo altere o cambie, aun y cuando estos actos puedan tener motivos o causas eficientes diversos de los actos reclamados. Pero cuando dichas autoridades realizan frente al quejoso actos

⁸⁴ Idem. p. 803

con distinto sentido de afectación que el de los reclamados en la demanda de garantías, de sus consecuencias y efectos, no incumplen la medida cautelar que otorga al quejoso la suspensión provisional del o los actos reclamados.

Uno de los problemas que se presentan es el determinar si las autoridades que no fueron señaladas como responsables están constriñidas a respetar el auto de suspensión provisional, sobre este punto existen dos hipótesis, a saber:

a) Las autoridades que no hayan sido señaladas en la demanda de amparo como responsables pero sean inferiores jerárquicas de las responsables están obligadas a respetar el proveído de suspensión. ⁴⁵

b) Si las autoridades contra las que no se promovió el juicio de garantías realizan actos con igual sentido de afectación que los reclamados, no obrando como ejecutoras de las responsables, ni siendo de éstas sus inferiores jerárquicos, sino actuando como ordenadoras, la medida cautelar otorgada al quejoso por el juez de distrito es ineficaz frente a ellas.

⁴⁵ En este sentido el más Alto Tribunal de la República establece en el Tomo XLIX, del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, págs. 209 y 2502, que "se llegaría al absurdo jurídico permitiendo que las autoridades responsables, por medio de sus dependencias, burlaran la suspensión alterando o modificando el estado o situación que guardaban las cosas al momento en que fue concedida"

Otra cuestión importante es la referente a cuando los actos reclamados se hacen consistir en una ley o reglamento y su aplicación, los efectos de la suspensión provisional respecto de este tipo de actos son el impedir que tales ordenamientos regulen la situación concreta del quejoso; por lo que se violaría el auto respectivo, si las autoridades responsables, sus inferiores jerárquicos o cualquier otra que actúe como ejecutora de las ordenes aplicativas correspondientes, hace observar sus normas al quejoso mediante los actos procedentes, a no ser que el Juez de Distrito haya concedido la suspensión únicamente para el efecto de que se mantuvieran las cosas en el estado en que se encuentren al decretar dicha medida por lo que concierne a determinados preceptos de las leyes o reglamentos que haya impugnado, en ejercicio de la facultad discrecional que le otorga el artículo 130 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, pues entonces no habrá violación a la suspensión provisional, si se aplican al quejoso las disposiciones relativas respecto de las que no se hubiera concedido la citada medida cautelar ⁸⁶.

⁸⁶ Op. Cit. Burgoa, p. 804

b) VIOLACION A LA SUSPENSION DEFINITIVA

En cuanto a la suspensión definitiva, existen innumerables situaciones que se pueden presentar en la vida real, por lo que en este punto trataré de hacer referencia únicamente a ciertos casos en que puede presentarse violación a dicha medida cautelar, advirtiendo de ante mano que mi intención no es el realizar un señalamiento completo, ya que como dije anteriormente, se pueden presentar en la práctica diferentes casos concretos.

1. Al otorgarse la suspensión definitiva se impone a las autoridades una obligación de no hacer, consistente en que los actos reclamados por el quejoso, así como sus consecuencias y efectos se paralicen, en tanto se resuelve el fondo del asunto, a fin de evitar que el juicio de garantías quede sin materia o bien, que se causen al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación; dichas autoridades incurren en violación a la interlocutoria respectiva si ejecuta alguno o algunos de los actos reclamados, sus consecuencias o efectos, ya que en este supuesto no puede existir defecto o exceso de cumplimiento de dicha medida cautelar. ²⁷

²⁷ Idem.

Lo anterior se justifica toda vez que el defecto o exceso de ejecución supone necesariamente la observancia parcial o extralimitada de la resolución judicial de que se trate por parte de las autoridades responsables, es decir, implica un cumplimiento mayor o menor que el establecido consecuentemente, una obligación positiva de hacer, que la resolución impone a las autoridades, por lo que la *ejecución defectuosa o excesiva nunca se da cuando no existe nada que cumplir positivamente*, es decir, cuando las autoridades responsables en acatamiento a una decisión emitida en el juicio de garantías deben asumir una actitud pasiva, de abstención, un no hacer frente al quejoso.

Por lo tanto, cuando la autoridad responsable, frente a una interlocutoria que concede al quejoso la suspensión definitiva, no tiene nada positivo que cumplir en favor del quejoso, es decir, si no debe llevar a cabo una conducta activa, sino abstenerse de realizar el acto o los actos que se hubiesen paralizado, es evidente, que, no puede existir defecto o exceso en la ejecución de dicha medida cautelar, la cual en la mayoría de los casos, es objeto de desacato o inobservancia en el caso de que no se cumpla con la obligación de no hacer por parte de las autoridades.

Sin embargo, existen supuestos legalmente establecidos en que una interlocutoria que conceda la suspensión definitiva sea susceptible de cumplimentarse excesiva o defectuosamente por las

autoridades responsables, en atención a que dicha resolución judicial impone verdaderas obligaciones de hacer, es decir, de carácter positivo.

Puede suceder que la interlocutoria en que se haya negado al quejoso la suspensión definitiva de los actos reclamados, sea modificada o revocada por el Juez de Distrito, por hechos o causas supervenientes, en los términos del artículo 140 de la Ley de Amparo. Esta revocación o modificación, al cambiar total o parcialmente la resolución suspensiva revocada o modificada, tiene efectos restitutorios, para el efecto de hacer que las cosas vuelvan al estado en que se hubieren encontrado al dictarse dicha resolución, o al dictarse el auto que concede la suspensión provisional, por lo que las autoridades responsables tienen la obligación de destruir todos los actos que se hubiesen producido como consecuencia de haber quedado libre la actividad de las autoridades, al negarse la suspensión definitiva. **

Al respecto el artículo 139 de la Ley de Amparo establece:

** Cfr. Op. cit. Burgoa, p. 617. " La validez invalidatoria de la revocación o modificación de la interlocutoria que no haya concedido al quejoso la suspensión definitiva, no está prevista expresamente en la Ley de Amparo, pero mediante una rigurosa interpretación del artículo 139 del citado ordenamiento, se puede constatar con evidencia."

... "El auto en que se niegue la suspensión definitiva deja expedita la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado aun cuando se interponga el recurso de revisión; pero si el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del recurso revocare la resolución y concediere la suspensión, los efectos de ésta se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional, o lo resuelto respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita".

"Ahora bien, si la revocación de la interlocutoria que no haya concedido al quejoso la suspensión definitiva tiene el efecto de sustituir el no otorgamiento de esta medida cautelar por su concesión, con el alcance retroactivo mencionado, este mismo fenómeno debe registrarse cuando quien revoca o modifica no es el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, y a virtud del recurso de revisión respectivo, sino el propio Juez de Distrito, fundándose en hechos o causas supervenientes conforme al artículo 140 de la Ley de Amparo, si se toma en cuenta el principio jurídico que enseña que 'donde existe la misma razón debe existir la misma disposición'".⁸⁹

⁸⁹ Idem.

Por lo tanto, si conforme a los artículos 139 y 140, la autoridad responsable debe restituir las cosas al estado en que se encontraban al notificársele el auto de suspensión provisional o la interlocutoria de suspensión definitiva revocada o modificada, es de concluir que se trata de una obligación de hacer que puede cumplirse defectuosa o excesivamente, en cuanto que no se realicen todos los actos tendientes al logro de la total restitución, o se extralimite en su cumplimiento, contra esta situación es procedente el recurso de queja conforme a lo dispuesto por la fracción II, del artículo 95 de la Ley de Amparo; pero la falta total en su cumplimiento es impugnabile a través del incidente de violación a la suspensión.

La obligación positiva de las autoridades responsables respecto de este tipo de actos, debe extenderse a las que, no habiendo figurado con tal carácter en el juicio de garantías correspondiente, sean inferiores jerárquicos de las primeras.

De las anteriores consideraciones en cuanto a que el exceso o defecto en la ejecución de una resolución judicial sólo puede existir cuando ésta impone a las autoridades responsables obligaciones positivas, es decir, obligaciones de hacer, actos que realizar en beneficio del quejoso, y no el de constreñir a las autoridades a observar una conducta pasiva, de no hacer, se puede concluir que fuera de los casos a que se refieren los

artículos 139 y 140 de la Ley de Amparo a que hice referencia.

Las interlocutorias que conceden la suspensión definitiva no son susceptibles de cumplimentarse excesiva o defectuosamente, ya que éstas se limitan a paralizar el acto o los actos reclamados, sus consecuencias y efectos. Por lo tanto, donde no existe observancia de una obligación positiva no puede haber defecto o exceso en ella y consiguientemente, toda actitud que adopte la autoridad responsable y que signifique violación a un obligación pasiva, en el sentido de no mantener detenidos los actos que se hayan suspendido, importará un franco incumplimiento a la interlocutoria suspensiva, incumplimiento que hace procedente el incidente de violación, y no el recurso de queja a que alude el artículo 95, fracción II, de la Ley de Amparo.

2. Cuando las autoridades responsables realicen actos distintos a los reclamados en perjuicio del quejoso, después de que se ha concedido a éste la suspensión definitiva.

En cuanto a este tipo de actos se dan varias hipótesis, a saber:

a) que dichos actos tengan el mismo sentido de afectación

¹⁰ Idem. p. 805

que los reclamados, pero distinta causa eficiente, traduciendo este hecho o circunstancia posterior a la interlocutoria respectiva, se estará en presencia de actos nuevos que no causan violación a la suspensión definitiva.

Respecto de este tipo de actos el doctor Ignacio Burgoa los ejemplifica de la siguiente manera:

"Si el acto reclamado consiste en una orden de clausura de un establecimiento mercantil, porque éste carece de la licencia respectiva, y la suspensión definitiva se concedió respecto de la ejecución de dicha orden, y si con posterioridad a la ejecutoria suspensiva, se constata que el citado establecimiento no reúne las condiciones higiénicas reglamentarias o legalmente exigibles, las autoridades responsables pueden librar una nueva orden de clausura y ejecutar ésta, sin que incurran en desacato a dicha suspensión, ya que ambas ordenes, la reclamada y la posterior aunque tengan el mismo sentido de afectación (clausura), se basan en diverso motivo o causa eficiente (falta de licencia en la orden reclamada y no satisfacción de las condiciones higiénicas en dicho establecimiento), sin que haya ninguna relación causal o teleológica entre estos

elementos de ambos actos".⁹¹

b) Si el motivo o causa eficiente de los actos realizados por la autoridad con posterioridad al otorgamiento de dicha medida cautelar, aunque diverso de este elemento en los actos reclamados, es efecto o consecuencia del motivo o causa de éstos, la autoridad responsable que ejecute o emita dicho acto posterior incurrirá en violación a la suspensión definitiva.

Así se puede apreciar por ejemplo:

"Si el acto reclamado estriba en una orden de clausura de un establecimiento mercantil por cancelación de la licencia de funcionamiento (motivo o causa eficiente) y la suspensión definitiva se otorgó contra su ejecución, la autoridad responsable incurre en incumplimiento a la interlocutoria en que se haya concedido dicho beneficio suspensivo, si libran otra orden de clausura y pretenden ejecutarla o la ejecutan fundándose en la falta de licencia del mencionado establecimiento (motivo o causa eficiente), porque dicha falta, aunque configura un hecho distinto de la cancelación, es efecto

⁹¹ Ibidem.

o consecuencia de ésta".⁹²

c) Si el acto reclamado y el posterior tienen diferente sentido de afectación, pero el mismo motivo o causa eficiente, no habrá incumplimiento a la interlocutoria suspensiva, a no ser que el sentido de afectación en el acto posterior sea efecto o consecuencia del propio elemento en el acto reclamado.

El doctor Burgoa ejemplifica esta situación diciendo:

"Tal sucede, verbigracia, en el caso de que la suspensión definitiva se haya otorgado contra el cobro de un impuesto, en cuyo acto el motivo determinante o la causa eficiente es la omisión de su pago por parte del quejoso, incumpliendo las autoridades responsables la interlocutoria respectiva, si con posterioridad a ésta ordenan y ejecutan la clausura del negocio mercantil sujeto a dicho tributo, basándose en que no se efectuó el pago de éste y como consecuencia del cobro infructuoso del mismo. Por el contrario, no habrá incumplimiento, si la suspensión definitiva se concedió contra la ejecución de una orden de clausura de un establecimiento mercantil por

⁹² Id.

falta de licencia de funcionamiento y después de dictada la resolución suspensiva las autoridades responsables, por el mismo motivo, imponen una multa al quejoso, ya que se tratará de dos actos diversos por ser diferente su sentido de afectación (clausura y multa), sin que entre ésta y aquélla exista una relación causa a efecto".⁹³

d) Por último, si el acto posterior y el reclamado difieren en ambos elementos y entre los de uno y los de otro no existe ninguna relación causal, no estaremos en presencia de violación a la suspensión definitiva, por tratarse de actos esencialmente diferentes.

3. Ahora bien, otro caso en que la autoridad incurre en desacato a la interlocutoria que concede al quejoso la suspensión definitiva, es el que se refiere a que dicha medida cautelar se conceda contra una ley que haya sido reclamada como auto-aplicativa, en este supuesto ninguna autoridad, sea o no responsable, debe realizar acto alguno en perjuicio del quejoso con apoyo en sus disposiciones, a no ser que la citada medida cautelar se haya otorgado respecto de alguno o algunos de sus preceptos, esto es si la autoridad funda su actividad en las

⁹³ Ibidem.

disposiciones no suspendidas, ésta no incurre en desobediencia a la interlocutoria suspensiva, siempre que el contenido normativo de dichas disposiciones no esté en relación causal o teleológica con las que impliquen la materia de la citada suspensión. ⁹⁴

En cuanto al otorgamiento de la suspensión definitiva contra una ley o reglamento en sí mismos considerados, la citada medida cautelar cobra validez frente a autoridades que no hayan sido señaladas como responsables, ya que si el objetivo directo del beneficio suspensivo consiste en que el ordenamiento reclamado no se le aplique al quejoso, tal beneficio resultaría ineficaz, si cualquier autoridad, por el hecho de no haber sido parte en el juicio de garantías, pudiese llevar a cabo actos de aplicación de las disposiciones legales o reglamentarias, cuya normatividad fue objeto de la suspensión definitiva.

B) SUSTANCIACION DEL INCIDENTE DE VIOLACION DE LAS RESOLUCIONES SUSPENSIVAS.

La tramitación del incidente de violación a las resoluciones suspensivas debe relacionarse con la desobediencia a las ejecutorias que conceden la protección de la Justicia Federal al

⁹⁴ Id.

quejoso, por la remisión expresa a que hace referencia el artículo 143 de la Ley de Amparo, al establecer:

"Art. 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 sean aplicables, para la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad caucional conforme al artículo 136".

Como apuntamos anteriormente el artículo en comento nos remite al capítulo XII, de la Ley de Amparo que se refiere a la ejecución de las sentencias de amparo.

Para seguir un orden en el análisis del artículo 143 de la ley de referencia, hay que distinguir previamente entre la ejecución y cumplimiento.

El doctor Ignacio Burgoa establece que:

"la ejecución es, desde luego, un acto de imperio; es la realización que de una decisión

hace la autoridad imperativamente, obligando a la parte condenada a cumplirla. Por el contrario, el cumplimiento de una sentencia consiste en su acatamiento por la misma parte que en ella resultó condenada. Mientras que la ejecución incumbe a la autoridad que dictó la sentencia respectiva o a la que la ley señale para el efecto, el cumplimiento se realiza por la parte contra quien se dictó la resolución correspondiente".⁹⁵

De acuerdo con el concepto, la ejecución de las resoluciones suspensionales, tomando tal concepto en su acepción de acto autoritario tendiente al cumplimiento de las mismas, incumbe a los Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte en sus respectivos casos. La ejecución propiamente dicha se revela, en efecto, en la orden o prevención que se dirige a las autoridades responsables para que cumplan con las sentencias de amparo, en los términos de los artículos 104 y 105 de la Ley de Amparo, aplicables a lo relativo a las resoluciones suspensionales.

En cuanto al cumplimiento de estas resoluciones suspensionales corresponde a las propias autoridades

⁹⁵ Op. cit. Burgoa, p. 558

responsables, que son las partes obligadas a paralizar los actos reclamados. La mencionada paralización de los actos reclamados, que es en lo que estriba el cumplimiento de las resoluciones suspensionales (suspensión provisional y definitiva), proveniente de la ejecución de las mismas, o sea, de la orden dada al respecto por el órgano de control.

Ahora bien, el acto ejecutivo ordenado a las autoridades responsables para que cumplan el auto de suspensión provisional o la interlocutoria que concede la suspensión definitiva, consistiendo éste en una obligación de no hacer por parte de las citadas autoridades, puede o no ser obedecido. En este caso, independientemente de la responsabilidad en que incurran aquéllas, es el Juez de Distrito quien provee directamente a la ejecución de las resoluciones suspensionales, realizando él mismo todos aquellos hechos que debiere haber verificado la autoridad responsable en cumplimiento de los mismos.

El incidente de violación a la suspensión del acto reclamado es, pues, un procedimiento que tiende a establecer y reparar su no acatamiento por parte de las autoridades responsables o por las que en razón de sus funciones, deban observarlas conforme a la tesis jurisprudencial que comentamos anteriormente. En dicho incidente, comprobando el incumplimiento, se procede por el juzgador de amparo a la ejecución forzosa de las mencionadas medidas cautelares, incumbiendo por lo tanto, los actos

ejecutivos al órgano de control y no a las autoridades responsables, aunque la Ley de Amparo, emplee indistintamente las locuciones "ejecución" y "cumplimiento".

Por lo que hace a la procedencia general de dicho incidente, éste sólo debe entablarse en el caso genérico de que las autoridades responsables no observen absolutamente el auto de suspensión provisional o la interlocutoria pronunciada por el juez de distrito concediendo al quejoso la suspensión definitiva, es decir, si alguna de estas resoluciones suspensionales impone a las autoridades obligaciones de no hacer, cuyo cumplimiento propenda al logro del objetivo de la suspensión, y si dichas obligaciones no son observadas por las autoridades responsables, será fundado el incidente de violación a la suspensión.

Por ello, si el auto de suspensión provisional o la interlocutoria de suspensión definitiva imponen a las citadas autoridades obligaciones de no hacer o de abstención, es decir, cuando tales autoridades no deban realizar ningún acto positivo para cumplirla, sino inhibirse de desplegar frente al quejoso una conducta de esta índole, se incurre en incumplimiento a las medidas suspensionales por cualquier falta de observancia que quebrante el estado de paralización en que deben permanecer las cosas.

El citado incidente tiene por objeto que el juzgador de amparo resuelva jurisdiccionalmente la cuestión que consiste en determinar si las autoridades responsables o las que, conforme a las ideas expresadas con antelación, deben acatar el auto de suspensión provisional y la interlocutoria de la suspensión definitiva, la han cumplido o no, a fin de que, en su caso, se proceda a su ejecución forzosa por parte del juez de distrito si la naturaleza de los actos reclamados lo permiten, y sin perjuicio de la consignación penal respectiva.

Así, antes de que se dé la ejecución forzosa y que la citada consignación penal tenga lugar en el incidente de violación, debe verificarse si existe, por parte de tales autoridades, desobediencia a una resolución suspensiva. La mencionada constatación, es el resultado de la decisión que jurisdiccionalmente emita el órgano de control que corresponda sobre el conflicto jurídico que se suscita entre el quejoso, por un lado, y la autoridad o autoridades a quienes se atribuya el cumplimiento; conflicto o controversia que se forma por la dualidad de pretensiones opuestas de dichas partes, consistentes en que se declare que ha habido desobediencia a una resolución suspensiva o que ésta fue cumplida.

Se ha observado en la práctica que existe una gran confusión acerca de la manera en que debe substanciarse el incidente de violación a la suspensión del acto reclamado, no sólo por parte

de los litigantes, sino entre los órganos jurisdiccionales mismos, y ello es consecuencia, principalmente, de que la Ley de Amparo, establece que el cumplimiento y ejecución de los autos suspensionales se seguirán conforme a la ejecución de las sentencias de amparo, pero en dichos preceptos no se consigna normas articuladas en un verdadero sistema procesal que facilite su aplicación y haga más rápida la tarea del juzgador de amparo, tendiente a hacer observar, incluso por la vía coactiva, los autos suspensionales.

Es la experiencia la que constituye la base primordial sobre la que descansa la regulación del procedimiento incidental, el cual culmina con la ejecución forzosa de la resolución judicial de que se trate.

Las siguientes consideraciones permitirán despejar dicha confusión, al hacer referencia a las normas que se contienen en los artículos 104 y 105, primer párrafo, 107 y 111 de la Ley de Amparo.

El artículo 104 establece:

"Artículo 104.- En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo

solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecución dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra las resoluciones que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes."

"En los casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria, sin perjuicio de comunicarla íntegramente, conforme al párrafo anterior."

"En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia".

Lo dispuesto en este artículo, el cual es aplicable para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, por disposición expresa del numeral 143 de la Ley de Amparo, establece en su tercer párrafo que será en el mismo oficio de notificación a las

autoridades responsables donde se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo, en la práctica tratándose de autos o resoluciones en los que se concede la suspensión al quejoso, no se acostumbra prevenir a las autoridades para que informen de su cumplimiento, pues por regla general dichos acuerdos no tienen propiamente una ejecución, esto es, una obligación de hacer para las autoridades, sino por el contrario contienen una obligación de no hacer, de mantener las cosas en el estado que guardan al momento de decretar la medida suspensiva. Es sólo en los casos en que la autoridad realiza un acto suspendido, cuando a petición (entiéndase denuncia) de la parte afectada, el juez de distrito requiere a la autoridad para que informe del cumplimiento que se le está dando a la suspensión; sin embargo, el precepto legal citado no establece un plazo para la rendición de dicho informe.

Los jueces de distrito han optado por señalar un plazo de veinticuatro horas, para la rendición de dicho informe en el propio acuerdo en el que lo requieren, seguramente inspirados en la importancia que tiene el conservar la materia del juicio de garantías, en lo sumario del procedimiento del incidente de suspensión, o en lo previsto por el artículo 105, primer párrafo de la Ley de Amparo (también aplicable por disposición expresa para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión), relativo a que las ejecutorias deben ser cumplidas o encontrarse en vías de ejecución, dentro de las veinticuatro horas siguientes

a que se notifique a las autoridades responsables, pero este precepto se refiere a que en ese término debe estar cumplida cuando la naturaleza del acto lo permita, o encontrarse en vías de ejecución la sentencia ejecutoria, pero no a que en dicho plazo la autoridad deba rendir su informe sobre el cumplimiento que se le de a la misma.

No obstante lo anterior, es claro que el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado, tienen facultades para exigirlo así a las responsables, cuando lo consideren necesario.

Las autoridades responsables, contra cuyos actos se haya concedido la suspensión del acto reclamado, tienen la obligación de cumplir dicha medida cautelar dentro de las **veinticuatro horas siguientes** a la notificación de ésta o dentro de un plazo prudente.

Sin embargo, puede darse el caso de que el juez de distrito fue omiso en señalarle a las responsables un determinado plazo para informar. En esta situación en que las autoridades cuentan con un plazo indefinido para informar el cumplimiento, y en atención de que la rendición de ese informe es una obligación de la autoridad, pero también lleva implícito un derecho de la responsable, ya que, pudiendo ser graves las consecuencias que se deriven de la violación que se le imputa,

tiene derecho a defenderse antes de ser sancionada, por consiguiente, ante tal omisión legal, debemos observar lo dispuesto en el artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, de conformidad con el artículo 2o. de la Ley de Amparo, dicho precepto legal dice:

"Art. 297.- Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguiente:

I.- Diez días para pruebas, y

II.- Tres días para cualquier otro caso ".

De esta manera, considerando que la rendición del informe sobre el cumplimiento de la suspensión es un derecho de la autoridad de ser escuchada antes de condenársele, y en atención a que el hecho de que no rinda informe no significa que la denuncia de violación quede sin resolverse o se resuelva hasta que la autoridad tenga a bien cumplir con su obligación de informar, el término para el ejercicio de ese derecho debe estimarse que es de tres días.

Ahora bien, pueden presentarse diferentes hipótesis en cuanto al informe que deben rendir las autoridades responsables:

A) Las autoridades responsables no rinden informe sobre el cumplimiento que estén dando a la resolución incidental.

En este caso la omisión en la que incurren genera la presunción en favor del quejoso de que aquéllas han incurrido en violación a la suspensión concedida.

Aun cuando hay presunción de certeza debe dar vista al particular para que éste se encuentre en aptitud de ofrecer las pruebas que estime pertinentes a fin de reforzar tal presunción que le favorece.

B) Las autoridades responsables rinden informe y reconocen como cierta la violación a la suspensión decretada.

En este caso no existe necesidad por parte del quejoso de acreditar su dicho, ante la confesión expresa de su contraparte y, desde luego, debe declararse fundada la denuncia.

C) Las autoridades rinden informe y niegan haber inobservado la resolución del juez o bien manifiestan que el incumplimiento deriva de causas diversas y por ello estaban dentro de la ley al haber realizado actos que interrumpieron la

suspensión.

En un caso como este corresponde a las dos partes aportar los elementos probatorios que justifiquen sus afirmaciones y dependerá en cada caso particular del acervo probatorio la decisión a que se llegue.

C) LAS PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA DE VIOLACION A LA SUSPENSION

El incidente de suspensión en el juicio de amparo tiene una tramitación distinta del principal en cuanto a la admisión de pruebas; así de conformidad con el artículo 131 de la Ley de Amparo, en el incidente de suspensión sólo podrán aportarse como pruebas la documental y la de inspección judicial (excepcionalmente tratándose de materia penal la prueba de testigos).

Art.-131... "en la fecha y hora que se haya señalado en el auto inicial; en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el juez

resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta ley."

"Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta ley, podrá también el quejoso ofrecer la prueba testimonial."

"No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial, en el caso, a que se refiere el párrafo anterior".⁹⁶

"El foro nacional había hecho ya lugar común en quejarse de la limitación probatoria, pues en numerosas ocasiones la única prueba que resulta ser la adecuada para demostrar la existencia del acto reclamado es la testimonial,

⁹⁶ El artículo 134, a que hace mención el artículo transcrito se refiere a la división de contienda, cuando alguna o algunas de las autoridades responsables funcione fuera del lugar de residencia del juez de distrito, y no sea posible que rindan su informe previo con oportunidad y el artículo 17, nos hable de los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional.

ya que la autoridad procura no dejar pruebas con las que pueda documentarse su proceder; y, porque además, es muy difícil que los actos inconstitucionales y arbitrarios se ejecuten frente a un funcionario judicial, sobre todo los casos de violación a la suspensión".

Sin embargo, considero que en cuanto al incidente de violación sí debe admitirse la prueba testimonial; en la práctica no es muy compartido este criterio debido a que argumentan que se estaría contraviniendo lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de la materia debido a que éste hace mención expresamente que en el incidente de suspensión no hay prueba testimonial, y por supuesto que si el incidente de violación a la suspensión es un incidente dentro del de suspensión tampoco puede admitirse la prueba testimonial.

Los que sostienen que por norma general es la prueba de inspección judicial, que lleva a cabo el actuario del juzgado, la que permite demostrar la existencia de la violación, pues tratándose de establecer si los actos se encuentran suspendidos o no tal prueba, en la que el funcionario judicial da fe de lo que observa, permite cerciorarse de si se ha acatado o no la medida cautelar.

⁹⁷ Op. Cit. Góngora. p. 30

Pensemos por ejemplo en un juicio de garantías en que el acto reclamado es la clausura y la suspensión se concedió para que las cosas se mantengan en el estado que guardaban y, por tanto no sea clausurada la negociación mercantil del particular.

En un caso como este, si se denuncia violación a la suspensión, a través de la inspección judicial se probará plenamente, con la fe que dé el actuario si el comercio se encuentra abierto al público y funcionando o, por el contrario, si ha sido cerrado y ostenta sellos de clausura impuestos por la autoridad.

En algunos otros casos las pruebas documentales también permiten al quejoso acreditar que la medida cautelar ha sido desacatada.

Por otra parte, el juez de distrito esta facultado para ordenar de oficio cualquier diligencia que le permita percatarse de la violación a la suspensión, siempre que dicha diligencia se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos.

Podemos decir que por una parte existen actos que efectivamente se pueden probar por medio de la inspección ocular o bien por la documental, pero ¿qué sucede en aquellos casos en que sólo a través de testigos se puede demostrar que

efectivamente hubo desacato a la medida cautelar otorgada por el juez de distrito?.

Para ejemplificar esta situación el magistrado Génaro David Góngora Pimentel en su libro "La Suspensión en materia Administrativa" narra un caso que nos permite apreciar la importancia de admitir la prueba testimonial para demostrar la violación a la suspensión del acto reclamado.

"...cuando uno de los regentes más destacados de la historia de la ciudad de México, decidió cambiar a los comerciantes del mercado de La Merced, a la periferia de la ciudad, en un lugar llamado La Central de Abastos".

"Fue posible obligar a casi todos los comerciantes a cambiarse pero, los que tenían puestos metálicos en la explanada de concreto frente al mercado, obtuvieron la suspensión provisional y la definitiva de un juez de distrito; a esos, precisamente a esos, no fue posible quitarlos".

"Entonces, un día, en altas horas de la madrugada llegó al lugar cierto número de camiones de volteo, de ellos se bajó corriendo un equipo de

'comandos', léase personal de limpia del Departamento del Distrito Federal que, procedió a cortar las patas metálicas de los puestos que, se encontraban empotrados en el concreto, después, entre varios los levantaban en vilo y con el cuidado y delicadeza con que hacen todo los depositaban en las cajas de los camiones, para desaparecer con rumbo desconocido."

"A pesar de lo intempestivo del hecho, no obstante la hora, hubo varios testigos presenciales. Algunos de ellos dormían en el interior de los puestos."

"Se ofreció esta prueba al señor juez para demostrar la violación a la suspensión definitiva, pero el juzgador desechó la prueba con fundamento en el precepto comentado que, únicamente permite ofrecer las pruebas documentales y de inspección ocular, no estando en el supuesto de la testimonial".

"El abogado de los comerciantes promovió el recurso de queja en contra de la decisión anterior y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,

resolvió que sí debía admitirse la prueba testimonial, con el siguiente criterio:

"SUSPENSION DEFINITIVA. PROCEDIMIENTO PARA HACERLA CUMPLIR. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Si bien es cierto, que el artículo 131 de la Ley de Amparo, constriñe la oportunidad probatoria a dos medios de acreditamiento, la documental y la inspección ocular, este precepto sólo rige durante la tramitación del incidente de suspensión, que se encuentra sujeto al principio de celeridad, por lo que para el efecto de acreditar que se satisfacen los requisitos del artículo 121 de la ley de la materia, y que debe concederse la suspensión definitiva, solamente tales pruebas son admisibles. Sin embargo, no es posible aplicar el artículo 131 de la ley, al procedimiento que se deba seguir cuando se estima violada la suspensión definitiva concedida, en virtud de que este procedimiento se encuentra regulado por los artículos 143, 104 y 105, párrafo primero de la Ley de Amparo, que solamente establecen los términos del mismo, pero omiten señalar las reglas que deben observarse en cuanto a los medios de prueba que pueden

ofrecerse, así como la forma y práctica de su desahogo. Por tanto, en cuanto a los medios de prueba, debe aplicarse lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio a la Ley de Amparo según lo dispone el artículo 2º de esta ley, porque si bien existe en la ley de la materia un procedimiento para hacer cumplir el auto de suspensión definitiva, esta figura procesal está regulada con deficiencia, situación que hace necesaria la aplicación supletoria, de conformidad con la tesis sustentada por el Tribunal Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el informe de 1979, pág. 468, bajo el rubro: "Supletoridad de Leyes. Requisitos para aplicarse." Queja 53/81. Juan Martínez Irineo y Coags. 3 de agosto de 1982. Unanimidad de votos. Informe de 1982, Tercera Parte, págs. 97-98." 96

El caso narrado por el señor magistrado demuestra claramente el porqué debe ser admitida la prueba testimonial en tratándose de denuncia de violación a la suspensión del acto reclamado.

⁹⁶ Idem.

Luego, para el incidente de suspensión no se puede admitir la prueba testimonial porque el artículo 131 expresamente lo dice (excepción en materia penal), pero en este caso la prueba testimonial sería única y exclusivamente para el efecto de demostrar la certeza del acto reclamado; pero esto no es posible, sin embargo, en el incidente de violación a la suspensión no estamos demostrando la certeza de los actos reclamados sino los hechos violatorios en que incurrió la autoridad responsable y en ocasiones no hay otro elemento de prueba para demostrar estos hechos, y de no aceptarla estaríamos dejando en estado de indefensión al quejoso.

Además, como lo establece el criterio sostenido por el Tercer Tribunal colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el procedimiento para el incidente de violación a la suspensión se rige por el de ejecución y cumplimiento de las sentencias de amparo, y no habiendo disposición expresa que guíe el actuar del juzgador en cuanto a la admisión de pruebas, se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En cuanto a la supletoriedad de leyes, el más alto Tribunal de la República ha establecido diferentes criterios, dentro de los cuales se encuentra:

"SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE

PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY DE AMPARO. REQUISITOS. Dos son los requisitos necesarios para poder aplicar como ley supletoria de la de Amparo, el Código Federal de Procedimientos Civiles; a) Que la Ley de Amparo contemple la institución respecto de la cual se pretenda la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, y b) Que la institución comprendida en la Ley de Amparo no tenga reglamentación o bien, que conteniéndola sea deficiente." Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, p. 240.

Por lo tanto, considero que tratándose del incidente de violación a la suspensión, puede admitirse cualquier medio de prueba, pues ya no estamos en presencia del principio de celeridad que rige a dicha institución para demostrar la certeza de los actos reclamados, así mismo, al no existir disposición expresa en cuanto a la admisión de dichas probanzas para el procedimiento de denuncia, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

De manera esquemática el procedimiento sumario que se debe llevar a cabo para el trámite de la denuncia de violación a la suspensión es el siguiente:

PRESENTACION DEL ESCRITO
DE DENUNCIA POR PARTE
DEL QUEJOSO

AUTO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE
ADMITE A TRAMITE LA DENUNCIA Y
ORDENA RINDAN INFORME LAS
AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL
TERMINO DE 24 HORAS.

SI NO HAY
INFORME, NI
OFRECIO PRUE-
BAS EL QUEJO-
SO, SE TURNA
PARA RESOLU-
CION.

RESOLUCION.

CUMPLIDO EL TERMINO, SI
HAY INFORME SE DA VISTA
AL PROMOVENTE EN EL
TERMINO DE TRES DIAS.
NOTIFICACION POR LISTA.

EL QUEJOSO DESAHOGA LA
VISTA Y OFRECE PRUEBAS
PARA ACREDITAR LA
PROCEDENCIA DE SU
DENUNCIA.

SI HAY NECESIDAD DE
DESAHOGAR PRUEBAS, SE
ORDENA LO CONDUCENTE
PARA QUE ESTO SE HAGA.

RESOLUCION

D) R E S O L U C I O N

Al momento de dictar la interlocutoria correspondiente pueden suceder dos cosas.

Primero que el juez de distrito o la autoridad que conozca, al analizar las constancias de autos determine que no hubo violación a la suspensión decretada, bien porque las autoridades lo negaron y el particular no desvirtuó tal negativa; o bien, porque aun sin informe el resultado de las pruebas ofrecidas por el quejoso, u ordenadas por la autoridad jurisdiccional evidenciaron que no hubo tal violación (por ejemplo volviendo al caso de clausura si el propio promovente ofrece la inspección judicial y esta demuestra que su local no se encuentra en estado de clausura).

En esta primera hipótesis la resolución declarará infundada la denuncia y las cosas se mantendrán en el mismo estado, sin consecuencias para las autoridades.

La segunda hipótesis se surte en el caso de que el estudio de los autos demuestre que sí hubo violación a la medida cautelar ordenada por el juez de distrito.

Es este segundo planteamiento el que reviste mayor

importancia para el presente trabajo, debido a las consecuencias que la violación a la suspensión puede traer.

Una vez determinada la existencia del desacato a lo ordenado por el juzgador, éste debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

A) ¿Es posible retrotraer las cosas al estado que se encontraban antes de la violación a la medida cautelar?.

B) ¿Las autoridades responsables cuando violaron la suspensión estaban notificadas del acuerdo del juez que otorgó la medida?.

Lo primero que se debe determinar es si hay la posibilidad de volver las cosas al estado en que se encontraban.

Si esto es posible, el juzgador así lo determina y, además, en su misma resolución precisará las medidas conducentes, a fin de volver a ese estado (esto es por ejemplo en el caso de la clausura cuando se quitan los sellos; en el caso de privación de la libertad dejar libre al quejoso).

Si los actos se consumaron de una manera irreparable, debe analizar el juzgador y justificar los motivos por que se dio esa realización que es de imposible reparación (libros contables,

demolición de un inmueble, clausura, etc)

Una vez hecha tal determinación procede ahora analizar si existe responsabilidad por parte de las autoridades responsables, o no.

Cuando las autoridades violaron la suspensión sin que el auto que la concedió le fuera notificado, lo correcto es determinar que no incurrieron en responsabilidad, puesto que en tal situación se trata del desacato de una resolución desconocida y no podría resolverse que la autoridad incumplió e incurrió en responsabilidad por no respetar una determinación que no conocía.

Cabe mencionar que el hecho de que la autoridad ejecute un acto suspendido por un juez de distrito, con desconocimiento de que existía tal medida cautelar con anterioridad a su actuación, no impide que dicho acto se declare nulo de pleno derecho por ser violatorio a la determinación del juez de distrito y se ordene volver las cosas al estado que tenían cuando se concedió la suspensión, pues en desconocimiento de la medida cautelar, por no haberse notificado legalmente a la autoridad denunciada sólo trae como efecto el salvar su responsabilidad para que no se le sancione, pero no el que subsistan los actos violatorios de la suspensión.

Sin embargo, si la resolución que concedió la medida cautelar fue notificada a las autoridades y estas aun así incumplieron, es claro que en esta hipótesis incurren en desacato a lo ordenado por el juez de distrito y, la responsabilidad que de ello deriva debe ser comunicada la Agente del Ministerio Público Federal, para que sea él quien en ejercicio de sus facultades actúe como en el caso corresponda.

La responsabilidad en que incurren las autoridades denunciadas se encuentra contemplada en el artículo 206 de la Ley de Amparo, que establece:

"Artículo 206.- La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionado en los términos que sala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra".

Lo dispuesto en este precepto señala que será sancionada la autoridad que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, lo que a contrario sensu nos lleva a afirmar que una autoridad que no se encuentre debidamente notificada de un auto

de suspensión, al momento de ejecutar el auto suspendido o desobedecer lo ordenado en aquél, no será sancionada, esto es, no incurre en delito de abuso de autoridad, por lo que de no darse exactamente los supuestos que prevé este numeral, no es el caso determinarle responsabilidad a esa autoridad.

Una vez dictada la resolución lo procedente es notificarla de inmediato (en este caso conviene notificar a la autoridad responsable por medio del actuario adscrito) a fin de que cumplan de inmediato con lo que en ella se ordeno, para el caso de que puedan retrotraerse las cosas y el particular pueda gozar de la suspensión que indebidamente le fue violada.

Si no puede darse la restitución al goce de la suspensión lo único posible será dar vista al Agente del Ministerio Público Federal para que actúe a fin de determinar la responsabilidad.

Si notificado el acuerdo la autoridad no cumple en el término que el juzgador les concedió, lo procedente, y a fin de evitar dilación que incidan en perjuicio del quejoso es que el juzgador, con fundamento en la Ley de Amparo tome las medidas necesarias para que sea cumplido materialmente lo que ordenó, comisionando al actuario para que por su conducto se ejecute la resolución.

Las medidas que el juez de amparo puede tomar dependiendo

del caso concreto pueden consistir en, quitar los sellos de una negociación, acudir ante la autoridad penal para que se deje en libertad a una persona, etc.

Un caso sucedido en el Juzgado Segundo en Materia Administrativa en el Distrito Federal fue aquel en que los padres de un menor recamaron de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública como actos, el impedir al menor la asistencia a la escuela primaria.

Los actos fueren reconocidos como ciertos y la autoridad adujo que el alumno no se le permitía asistir al colegio, porque se negaba a rendir honores a la bandera y a cantar el himno nacional, debido a que su religión se lo impedía.

La suspensión definitiva fue concedida para el efecto de que no se le impidiera el acceso al menor a la escuela.

Sin embargo, la disposición de la juez de distrito fue violada, y en resolución una vez más ordenó que se permitiera el acceso al menor, volviendo la autoridad a incumplir.

La juzgadora comisiono entonces al actuario del juzgado para que fuera éste quien acompañará al quejoso a la escuela y cumplirá en sus términos la resolución incidental.

Como se puede apreciar en la práctica son muchas las ocasiones en que la autoridad incurre en desacato a la suspensión y también muchos los casos en que los daños y perjuicios que ocasionan al particular son verdaderamente graves. Es por eso que considero que la institución que permite al particular denunciar la desobediencia de las autoridades es de suma importancia y considero también que las determinaciones de los jueces de distrito que ordenan a la autoridad respetar la medida cautelar encierran el verdadero espíritu de justicia que inspiró al juicio de garantías.

Sugiero que los casos en que la autoridad responsable conociendo la disposición del juzgador la viola deben ser atendidos por el Agente del Ministerio Público Federal y debe haber también una sanción para las autoridades administrativas que inobservan lo mandado por nuestros jueces federales.

Con estas últimas reflexiones doy por concluido el desarrollo de mi trabajo que no tiene mayor finalidad que la de exponer uno de los aspectos fundamentales del juicio de garantías.

Anexo I

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LAS MODALIDADES A LA SUSPENSION.

La doctrina ha establecido (y en ello es unánime) que la suspensión del acto reclamado no tiene efectos restitutorios; únicamente permite que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentren, pero su naturaleza no retrotrae los efectos de la actuación de la autoridad ni vuelve las cosas al estado en que se encontraban, antes de la violación de garantías.

Así la han dicho, además, de manera reiterada los órganos del Poder Judicial Federal.

Sin embargo, algunos tribunales, hoy en día han pretendido darle a esta medida precautoria, efectos propios de una sentencia que concede la protección constitucional.

Dentro de los casos más controvertidos, se encuentra el que

se sucitó en materia administrativa con motivo de la concesión de la suspensión en tratándose de la clausura.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha sostenido que la clausura es un acto de tracto sucesivo y, con motivo de ello, aun cuando una negociación ostenta ya los característicos sellos de clausura, ordena al conceder la suspensión que estos sean retirados y se permita el funcionamiento del giro mercantil.

Al respecto elaboró el criterio jurisprudencial siguiente:

"CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSION, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO. No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es un acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la Octava Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice: "ACTOS DE

TRACTO SUCESIVO. 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 reclaman." Amparo en revisión 1142/87. American Refrigeration Products, S.A. 22 de septiembre de 1987. Unanimidad de votos. Informe de 1987, págs. 87-8.

La determinación de este tribunal ha dado motivos a diversos comentarios.

De acuerdo a lo que expuse en este trabajo la suspensión tiene por objeto evitar la ejecución de ciertos actos y, lógicamente puede evitarse lo que aún no se presenta, de ahí que sólo puede actuar hacia el futuro y no hacia el pasado.

La controversia que suscitó el criterio jurisprudencial antes citado se puede plantear de la manera siguiente:

1. ¿Cuál es la naturaleza de la clausura? ¿Es un acto instantáneo o de tracto sucesivo?.
2. ¿Ya ejecutada la clausura es correcto otorgar la suspensión para permitir que los sellos impuestos sean quitados y que la negociación funcione? .

En reciente conferencia de fecha 12 de agosto de 1993 el Magistrado Genaro D. Góngora Pimentel, al hablar sobre los aspectos medulares de la suspensión administrativa, abordó el tema de la clausura y respecto de la naturaleza de este acto administrativo dijo:

"Unos tribunales colegiados de circuito han sostenido que: "...en ningún caso puede otorgarse la suspensión contar una clausura para el efecto de que se levanten los sellos y continúen funcionando los giros, pues ello significaría darle efectos restitutorios reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada, esto es, se le permitiría ejercer su libertad de comercio, y prejuzgaría --no conservaría-- la materia del amparo, haciendo prácticamente innecesaria la sentencia constitucional porque el quejoso obtendría anticipadamente el mismo beneficio en caso de hallarse inconstitucional el acto reclamado."

"Otros tribunales colegiados, por el contrario, han dicho que: "...(la clausura) es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a

través del tiempo (¿por qué funcionarios, me pregunto?, ¿Qué después de la orden y fijación de sellos hay nuevas acciones encaminadas a la clausura?, ¿Habrán policías frente a cada sello para impedir se rompa?)"

"En los actos de tracto sucesivo, existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin; se precisa la realización de acciones periódicas por parte de la autoridad, a fin de que en el transcurso del tiempo el acto siga produciendo efectos. Piénsese, por ejemplo, en la intervención de una negociación: el acto de intervención se repite una y otra vez en cada operación contable, comercial o administrativa, llevada a cabo por el funcionario encargado de tal tarea. Precisamente, es debido a la necesaria reiteración de actos de autoridad que la medida suspensiva solicitada en contra de una intervención o de cualquier otro acto de tracto sucesivo, es procedente porque sin invalidar aquéllos ya realizados al momento de decretarla, ni reparar los daños hasta entonces sufridos, pues esto será materia de la sentencia protectora que en su caso llegara a dictarse."

"Todavía, en esfuerzo supremo, hay colegiados que hacen la distinción entre la orden de clausura y sus consecuencias; obligando al juez a negar la suspensión definitiva en cuanto a la primera y concederla en lo que hace únicamente a las segundas, porque no se consuman en forma instantánea, traduciendo en conductas que se realizan en el tiempo y "pueden causar perjuicios al quejoso" (SIC). Ingenioso criterio y también erróneo, porque la clausura no se realiza a través de conductas que se llevan a cabo en determinado tiempo, sino que, en contra de lo que dice este Colegiado, en mi opinión, la clausura sí se consuma en forma instantánea, con la sola fijación de los sellos."

"En efecto, la clausura es un acto consumado, en cuanto a que puestos los sellos en una negociación, se crea una situación de cierre del negocio que no requiere de la realización de actos posteriores o de actos futuros para causar perjuicio al afectado."

"Como pude observar del breve resumen de esta polémica judicial, que todavía no se resuelve por la Suprema Corte, mucho esfuerzo se ha hecho,

numerosas suspensiones se conceden, para satisfacción de los abogados, pero, igualmente otras se niegan, por lo que el problema se traduce al turno de la Oficialía de Partes de los Tribunales Colegiados." ¹⁹

De acuerdo con la exposición considero que la clausura de que hablamos no es de aquellas de tracto sucesivo sino que, como se explicó en la conferencia, se consuma en el momento mismo en que la negociación es cerrada y los sellos de la autoridad son impuestos.

Es así como el criterio jurisprudencial sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito esta otorgando a la medida cautelar efectos propios de la sentencia de fondo; al restituir al particular en el goce del derecho afectado por la autoridad.

Constituyendo tal determinación una modalidad a la figura de la suspensión como ha sido concebida desde su origen.

De los últimos criterios resueltos en contradicción de tesis por la Segunda Sala de la Suprema Corte, apareció publicado en la Gaceta número 56 de agosto de 1992, página 18, el relativo a la

¹⁹ Góngora Pimentel, Genaro D. "Aspectos Medulares de la Suspensión administrativa". Agosto 12 de 1993.

clausura temporal, ahí se sostuvo lo siguiente:

"SUSPENSION. PROCEDENCIA DE LA. TRATANDOSE DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO. Cuando el acto reclamado en el juicio de garantías consiste en clausura temporal, ejecutada, procede conceder la suspensión con el objeto de que el término por el cual se decretó la clausura no se extinga, de modo que no quede sin materia el amparo y se haga imposible la restitución de las cosas al estado que tenían antes de cometerse la violación de garantías; siempre que concurren los requisitos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, particularmente los referentes al interés social y al orden público; toda vez que de no concederse la medida suspensiva, se propiciaría que las sanciones administrativas de carácter temporal, como la clausura por tiempo determinado, quedarán fuera del control constitucional, en virtud de que al transcurrir el período por el que fue impuesta, el juicio de amparo devendrá improcedente y, por tanto, no se podría analizar su constitucionalidad."

Contradicción de tesis. Varios 7/87.- Entre el Primero y Segundo tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito.- 1º de julio de 1992. Mayoría de votos.- Disidentes: Carlos de Silva Nava y Fausta Moreno Flores, quien formuló voto particular.- Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: José Luis Sierra López.

Es muy opinable si los efectos de esta modalidad son sanos o no y, sobre todo, si de extenderse el criterio para todos los actos reclamados, esto no ocasionaría que la actuación de las autoridades se vea paralizada por el otorgamiento de una medida cautelar "restitutoria".

"La institución de la suspensión mira a resguardar el poder de los tribunales, o sea, a impedir que la soberanía del Estado, en su más alta expresión, que es la de la justicia y en este caso la de la justicia administrativa, se reduzca a ser una tardía e inútil expresión verbal, una vana ostentación de los lentos artificios que llegan siempre demasiado tarde." ¹⁹⁰

Conclusiones

PRIMERA.- La suspensión del acto reclamado es una institución constitucional accesoria del amparo, de naturaleza cautelar en cuya virtud, se establece una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, tendiente a evitar que un acto de autoridad, generalmente positivo, o sus consecuencias, se realicen.

SEGUNDA.- La suspensión del acto reclamado, como parte esencial del juicio de garantías, es en muchos casos, una necesidad del mismo; así es como las sentencias que en dicho juicio se pronuncien no alcanzarían su objeto, si no fuera por la suspensión, ya que al pronunciarse el fallo, el acto reclamado podría haber sido ejecutado y las cosas difícilmente (en algunos casos imposible) volverían al estado en que se encontraban antes de la violación.

TERCERA.- La suspensión del acto reclamado tiene como objeto fundamental evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación y mantener viva la materia del amparo, mientras se

resuelve el fondo del asunto.

CUARTA.- Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado en que se encontraban al decretarla, y no la de restituir las al que tenían antes de la violación.

QUINTA.- Existen dos formas en que puede decretarse la suspensión: la llamada suspensión de oficio y la que se tramita o resuelve a petición de parte agraviada.

SEXTA.- La suspensión de oficio se decreta en el auto admisorio de la demanda y se encuentra prevista en el artículo 123 de la Ley de Amparo. Este tipo de suspensión es una de las más importantes medidas protectoras contempladas en la Ley de Amparo, en favor de los gobernados que ven afectada su esfera jurídica por un acto de autoridad, esto en virtud de que pueden producir gravísimas consecuencias, cuya consumación traería en algunos casos, daños irreparables, así como otros males indeseables como los que producen las penas prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Federal.

SEPTIMA.- La suspensión de oficio deriva de un acto unilateral; su procedencia se da en relación a dos factores: a) la naturaleza de los actos reclamados que implica gravedad en cuanto a los efectos de su ejecución al agraviado y, b) la necesidad de mantener viva la materia del amparo, evitando la imposibilidad de

que se restituya al quejoso en el uso y goce de la garantía individual violada.

OCTAVA.- Para decretar la suspensión de oficio no basta la afirmación del quejoso de que se trata de alguno de los casos comprendidos por el artículo 22 constitucional, sino es preciso examinar si, efectivamente, el caso es o no uno de los comprendidos por dicho precepto.

NOVENA.- Los efectos de la suspensión de plano duran hasta que se resuelva el fondo del asunto.

DECIMA.- El recurso procedente contra la suspensión de oficio es el de revisión, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 89, de la Ley de Amparo que tácitamente lo admite.

DECIMOPRIMERA.- En la suspensión de oficio no existe medida provisional ni definitiva, ni se forma el incidente respectivo, separado del cuaderno principal por lo que, por razones prácticas es necesario que se forme un duplicado del expediente principal, ya que el juez de distrito siempre conserva su jurisdicción en cuanto a la suspensión del acto reclamado.

DECIMOSEGUNDA.- La suspensión a petición de parte se distingue de la de oficio ya que ésta debe ser solicitada por el quejoso o la parte agraviada.

DECIMOTERCERA.- La suspensión a petición de parte está sujeta a determinados requisitos que deben reunirse para que el juez federal que conoce del amparo pueda concederla, y que son: analizar si son o no ciertos los actos reclamados; si la naturaleza de esos actos permiten su paralización, si se satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo y, si ante la existencia de terceros perjudicados es necesario exigir alguna garantía.

DECIMOCUARTA.- Todos los requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte deben cumplirse para que el juzgador esté en posibilidad de otorgar dicha medida cautelar, de lo contrario el juez no podrá conceder tal beneficio dejando a la autoridad responsable en total libertad de actuar y ejecutar el acto de autoridad que se señaló como reclamado en el juicio de garantías.

DECIMOQUINTA.- Cuando la suspensión es solicitada por el quejoso, el juez de distrito debe ordenar en el cuaderno principal, que se forme el incidente respectivo por cuerda separada, en el que en lo sucesivo se acordará todo lo correspondiente.

DECIMOSEXTA.- La suspensión a petición de parte se dicta en forma provisional o definitiva. La provisional se concede si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso; por lo que el juzgador

federal, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran hasta que la autoridad responsable sea notificada de la resolución que se dicte sobre la medida definitiva.

La suspensión definitiva es dictada por el juez de distrito a fin de dirimir la cuestión planteada a través del incidente respectivo, y tiende a determinar en su caso, la forma en que deben quedar las cosas hasta que concluya el juicio en lo principal.

DECIMOSEPTIMA.- La suspensión provisional puede solicitarse en el escrito mismo de demanda, o en cualquier momento, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva en cuanto al fondo del asunto. Este tipo de suspensión se resuelve únicamente con los datos de la solicitud y los elementos que en ese momento tiene a la vista el juzgador y cuyos efectos son limitados en el tiempo, pues desaparecen en el mismo momento en que se dicta la resolución sobre la suspensión definitiva.

DECIMOCTAVA.- El auto que decreta la suspensión provisional así como la interlocutoria que concede la suspensión definitiva, de los actos reclamados, obligan a las autoridades responsables a mantener las cosas en el estado en que se encuentran, esto es, les imponen una obligación de no hacer, consistente en la paralización de su actividad respecto del acto reclamado. En el

momento en que la autoridad responsable desacata esta orden está incurriendo en violación a la suspensión.

DECIMONOVENA.- Las resoluciones suspensionales deben ser acatadas por cualquier autoridad que proceda o pretenda proceder como ejecutora de estas, ya que si la suspensión provisional o la definitiva se concedió contra la ejecución, efectos y consecuencias de los actos reclamados, su paralización opera independientemente de las autoridades que traten de llevarlas acabo.

VIGESIMA.- La suspensión surte efectos inmediatos al momento en que el juez de distrito la concede por disposición expresa de la ley, sin que sea jurídicamente posible sostener que esta medida cautelar, para surtir efectos, se encuentre supeditada al momento en que se notifique el acuerdo o la resolución que la contiene a las autoridades responsables. Por lo tanto, la eficacia de la suspensión no depende de que sea notificada, sino que la decreta el juzgador.

VIGESIMAPRIMERA.- Las razones para considerar que la suspensión surte efectos desde luego y no cuando es notificada a las autoridades son:

a) Si admitieramos que la suspensión surte efectos cuando el auto que la concede es notificada a las partes, tendríamos que partir

de la fecha en que haya quedado legalmente notificada la autoridad, en este caso el problema se presenta cuando dicha notificación sufra vicios que impidan considerarla "legalmente hecha" ya que de ser así la suspensión no surtiría efectos hasta que se subsanarían esos vicios y se notificara correctamente, pero para cuando esto suceda ya habrá transcurrido mucho tiempo desde que el juez de distrito concedió la medida cautelar ordenando que las cosas se mantengan en el estado que guardaban, provocando que la medida cautelar sea nugatoria en perjuicio del quejoso.

b) Si sostenemos que la suspensión surte efectos hasta el momento en que es notificado el auto o la interlocutoria que la concede a la autoridad responsable, estaríamos condicionando su eficacia a un acontecimiento futuro de realización cierta, toda vez que es evidente que se les va a notificar algún día, pero indeterminado, en cuanto a la fecha que va a acontecer, provocando en el quejoso un estado de incertidumbre, porque desconoce el momento en que la autoridad ya está notificada.

c) Al encontrarse el quejoso en un estado de incertidumbre, realizará constantes denuncias de violación a la suspensión, en contra de actos cuya violación se otorgó y aún así están siendo ejecutados, algunas, o quizás todas sus denuncias, serán declaradas infundadas, porque en la fecha en que se ejecutaron los actos todavía no se notificaban a las responsables, pudiendo llegar al absurdo de que tenga que ser notificado personalmente

el quejoso, la fecha o fechas en que hayan quedado legalmente notificadas las autoridades de la suspensión, para que éste pueda saber si el actuar de las responsables es o no violatorio de dicha medida cautelar.

d) La suspensión decretada por el juez de distrito debe ser acatada por cualquier autoridad aunque no tenga el carácter de responsable, en este caso, cuándo surtirá efectos la suspensión, si no existe notificación legal que hacerles.

VIGESIMOSEGUNDA.- Habrá violación a la suspensión cuando la autoridad responsable altere por actos, consecuencias o efectos, la situación de paralización existente en el momento en que tal medida cautelar se decreta.

VIGESIMOTERCERA.- Las interlocutorias que conceden al quejoso la suspensión no son susceptibles de cumplimentarse excesiva o defectuosamente, ya que éstas se limitan a paralizar los actos reclamados, sus consecuencias y efectos. Por lo que donde no hay una obligación positiva no puede haber defecto o exceso en ellas y consiguientemente toda actitud que adopte la autoridad responsable que signifique violación a una obligación pasiva, en el sentido de no mantener detenidos los actos que se hayan suspendido, importará un franco incumplimiento a la medida cautelar, incumplimiento que hace procedente el incidente de violación.

VIGESIMOCUARTA.- La tramitación del incidente de violación a las resoluciones suspensionales debe relacionarse con la desobediencia a las ejecutorias que conceden la protección de la Justicia Federal al quejoso, por remisión expresa a que hace referencia el artículo 143 de la Ley de Amparo.

VIGESIMOQUINTA.- El incidente de violación a la suspensión tiene por objeto que el juzgador de amparo resuelva jurisdiccionalmente la cuestión que consiste en determinar si las autoridades responsables que deban acatar las resoluciones suspensionales, las han cumplido o no, a fin de que de ser fundada la denuncia, se proceda a su ejecución forzosa por parte del juez de distrito, si la naturaleza de los actos reclamados lo permiten, y sin perjuicio de la consignación penal que en su caso proceda.

VIGESIMOSEXTA.- En cuanto a la tramitación de la denuncia de violación, se trata de un procedimiento sumario en el juez de distrito admite el escrito de denuncia y ordena rindan informe las autoridades responsables dentro del término de 24 horas. En cuanto a la rendición de los informes sobre el cumplimiento que estén dando las autoridades, se pueden presentar varias hipótesis: a) las autoridades responsables no rinden informe sobre el cumplimiento que estén dando a la resolución incidental, b) las autoridades rinden informe y reconocen como cierta la violación a la suspensión decretada y, c) las autoridades rinden informe y niegan haber inobservado la medida

cautelar.

VIGESIMOSEPTIMA.- Cuando el juez de distrito no establece el término en que deben rendir el informe sobre el cumplimiento que le están dando a la medida cautelar (como éste es un derecho de la autoridad de ser escuchada antes de condenársele) el término para el ejercicio de ese derecho debe estimarse que es de tres días en atención a que el hecho de que no informe no significa que la denuncia de violación quede sin resolverse o se resuelva hasta que la autoridad tenga a bien cumplir con su obligación de informar.

VIGESIMOCTAVA.- Por lo que hace a la admisión de pruebas en el incidente de violación a la suspensión, sí puede aceptarse cualquier medio probatorio para demostrar que la autoridad incurrió en desacato a la medida suspensiva decretada por el juez de distrito.

VIGESIMONOVENA.- Una vez determinada la existencia del desacato a lo ordenado por el juzgador, éste debe tomar en cuenta los siguientes aspectos: a) si es posible retrotraer las cosas al estado que se encontraban antes de la violación a la medida cautelar y, b) Si las autoridades responsables estaban notificadas del acuerdo del juez que otorgó la medida cautelar, antes de que éstas incurrieran en violación a la suspensión.

TRIGESIMA.- Si las cosas pueden volver al estado en que se encontraban antes de la violación a la suspensión, el juzgador así lo determina y, además, en su misma resolución precisará las medidas conducentes, a fin de volver a ese estado.

TRIGESIMOPRIMERA.- Si los actos se consumaron irreparablemente, debe analizar el juzgador y justificar los motivos por los que se dio esa realización que es de imposible reparación.

TRIGESIMOSEGUNDA.- Para determinar la responsabilidad de las autoridades responsables se debe tomar en cuenta: a) las autoridades violaron la suspensión sin que el auto que concedió la medida cautelar fuera notificado, en este caso no incurren en responsabilidad, puesto que no es jurídico determinar que incumplieron de manera "responsable" una determinación que desconocían.

b) Si el auto que otorgó la medida cautelar al quejoso fue notificado y éstas aun así incumplieron, es claro que sí incurren en desacato y, la responsabilidad que de ello derive debe ser comunicada al Agente del Ministerio Público Federal, para que sea él quien en ejercicio de sus facultades actúe como corresponda.

Bibliografía

ACOSTA ROMERO (Miguel) Y GONGORA PIMENTEL (Genaro David).- Ley -- de Amparo. (Legislación-Jurisprudencia-Doctrina), Editorial Porrúa S.A., México 1985.

ARELLANO GARCIA (Carlos).- El juicio de Amparo, Editorial Porrúa S.A., México 1982.

BURGEO ORIHUELA (Ignacio).- El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa S.A., México 1989.

CASTILLO DEL VALLE (Alberto del).- Ley de Amparo Comentada, Editorial Duero S.A. de C.V., México 1992.

FIX, (Zamudio Héctor). El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, S.A., - México, 1990.

GONGORA PIMENTEL (Genaro).- Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa S.A., México 1990.

GONGORA PIMENTEL (Genaro) Y SAUCEDO ZAVALA (Ma. Guadalupe).- La Suspensión del Acto Reclamado, Editorial Porrúa, S.A., México 1992

GONGORA PIMENTEL (Genaro).- La Suspensión en Materia Administrativa, Editorial Porrúa S.A., México 1993.

NORIEGA, (Alfonso) Lecciones de Amparo, Edit. Porrúa, S. A., México, segunda edición, 1990.

S.C.J.N.- Manual de Juicio de Amparo (Instituto de Especialización Judicial de la S.C.J.N.) Editorial Themis 1988

L E G I S L A C I O N C O N S U L T A D A

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

O T R O S

- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975.
Materia General.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988. Tomo Salas.
- Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV-1919.
- Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI-1920.
- Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII-1925.
- Semanario Judicial de la Federación. Tomo IX-1921.
- Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXVI-1929.
- Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXVIII-1953.

- Informe de labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente señor licenciado Salvador Urbina al terminar el año de 1948.

- Informe de labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente señor licenciado Mario G. Febolledo F. al terminar el año de 1976.

- Informe de labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente señor licenciado Carlos del Río Rodríguez, al terminar el año de 1987.

- Informe de labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente señor licenciado Carlos del Río Rodríguez, al terminar el año de 1988.

- Tomo XIX, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca.

- Tomo XVI, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca.

- Tomo LXL, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca.

- Tomo XLVI, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca.

- Tomo XXXVI, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca.

- Gaceta al Semanario Judicial de la Federación número 26, julio de 1988.

- Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca, Tomo II.

- Diccionario de la Lengua Española, 19va. Edición 1975.