

189
203



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

LA VIOLACION DE LA SUSPENSION EN MATERIA
ADMINISTRATIVA, SU PROCEDIMIENTO Y
DIFERENCIA CON EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO
EN EL ARTICULO 95, FRACCION II, DE LA
LEY DE AMPARO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RAYMUNDO MENESES TEPEPA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



ACATLAN **ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA** OCTUBRE DE 1994



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.

DEDICATORIAS.

COMO SER:

A Dios, por haberme permitido la existencia para lograr una meta más en mi vida.

COMO HIJO:

A la memoria de mi padre, porque gracias a sus consejos, principios, apoyo económico y moral que incondicionalmente recibí, hoy termino con uno de sus ejemplos de los que tanto me hablaba: "llegar a la cima de la montaña por el camino más áspero sin importar las caídas y tropiezos que hubieran surgido", y espero que donde quiera que se encuentre vea cristalizada su idea y labor de sacrificio que como padre hizo por su hijo.

A mi madre, porque gracias a ella que hoy en día comparte con sus hijos el camino más difícil de su vida, ha sabido con plegarias, sacrificios y angustias mantener en la medida de sus posibilidades a la familia que dejó de tener padre. Gracias a ti madre por todo el apoyo que me has brindado y espero que en el futuro desaparezcan de tu vida las angustias y sacrificios que has tenido, TE QUIERO MUCHO.

A mis hermanas: Juana, Esperanza, Gabina, Francisca, Cecilia, Ruth, Elvia y Jesús, por el interés y apoyo incondicional que han mostrado durante todo el tiempo de nuestras vidas. Fortalezcamos nuestra familia dando todos lo mejor de nosotros, por nosotros y para nosotros.

COMO ESPOSO Y PADRE:

A mi esposa Guadalupe, por su tenaz insistencia, apoyo y estímulo brindado para que realizara el trabajo que hoy le dedico con todo mi amor, y para que mientras Dios nos permita estar unidos hagamos de la vida un eco de similitudes donde compartamos los fines, metas, fracasos y tropiezos buscando que nuestra felicidad sea vitalicia. De corazón mil gracias Guadalupe por tu apoyo incondicional, TE AMO.

A mi hija Daniela Guadalupe, como ejemplo de las metas que todo ser puede alcanzar cuando se lo propone y espero que para cuando leas estas líneas y tengas necesidad de alcanzar alguna meta te sirva de estímulo para lograr tu objetivo y desarrollo personal. Daniela, eres parte importante en mi vida y como padre espero darte todo lo que te mereces, TE AMO.

- o -

A mis cuñados: Genaro Castillo, Antonio Herrera, Antonio Landeros, Marcos Fuerte, Claudia Juárez y a sus respectivos hijos Jonnathan, Virginia, Luis Antonio, Juan Alberto, Octavio Adán, Iovvani, Julio Cesar, Carmelita, Alejandra y sin olvidar a mis sobrinas Martha, Ana Elizabeth y Rosa María; deseando que en el futuro tengan la satisfacción de lograr una meta como la que hoy he alcanzado, apoyándolos y o cumpliéndola.

A todo los tíos, primos y familiares tanto de la familia MENESES como a los descendientes con apellido TEREPA porque siempre estuvieron pendientes de mis estudios.

Con la debida atención y estima que merecen todos los familiares conocidos y amigos de la familia Meneses Tepepa, en especial a las familias Romero Portillo, Rafael, Gabriel, Carmen y Lupita; Almeida Romero, Agustín y Héctor Jaramillo y familia.

A la familia Pérez Lara y en especial a su progenitor Don Gabino Pérez López, por el apoyo y estima incondicional que siempre me ha brindado.

Con especial estima a mi amigo el licenciado Javier Ruiz Cárdenas, por su incondicional amistad y ayuda brindada para lograr esta meta.

Al Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y amigo licenciado Carlos Ronzon Sevilla por su incondicional enseñanza, apoyo y dedicación que ha tenido para mi preparación judicial, reconociendo su grandes conocimientos, talento, experiencia y esmero en la preparación de su personal; excelente profesionista y juzgador.

A los compañeros y amigos del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, por el apoyo y enseñanza que de ellos he recibido, sin olvidar a todos aquellos que algún día formaron parte de esa adscripción, particularmente a: José Luis Díaz Hortensia González, Lorenzo Hernández, Humberto Suárez, Martha Cruz, Guillermina Coutiño, Claudia Chong, Víctor H. Iturbe, José Manuel Torres, Mario A. Flores, Jacinto Juárez, Benito Alva, y Víctor Grimaldo.

A los anteriores titulares del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, hoy señores Magistrados, Guillermo Antonio Muñoz Jiménez, Héctor Soto Gallardo y José Antonio García Guillén, por las enseñanzas, consejos y apoyo otorgado cuando me permitieron colaborar con ellos.

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "ACATLÁN" de la Universidad Nacional Autónoma de México y a la UNIVERSIDAD misma, como agradecimiento por permitir mi formación profesional.

A todos los maestros que me impartieron su cátedra y enseñanza estimulando en mí el ánimo de superación profesional, en especial al licenciado Raúl Chávez Castillo por su asesoría y apoyo en la realización de este trabajo.

Con especial afecto y agradecimiento al maestro Fernando Hernández Pifia, hoy Juez Segundo de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal, por el apoyo, confianza y ayuda que me concedió para conocer las cuestiones prácticas de la profesión de licenciado en Derecho, despertando en mí el interés por la carrera judicial; vaya pues mi eterno agradecimiento.

A todos aquellos compañeros y amigos de aula, universitarios distinguidos hoy excelentes licenciados en Derecho, en especial a Noé Delgadillo, Modesto González, Arturo Fonseca, Gilberto Pío Madrigal y Antonio Mata.

A LOS MAESTROS QUE CONFIRMAN EL SINODAL EN EL
EXAMEN PROFESIONAL QUE HOY SUSTENTO.

I N D I C E

LA VIOLACION DE LA SUSPENSION EN MATERIA ADMINISTRATIVA, SU PROCEDIMIENTO Y DIFERENCIA CON EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTICULO 95, FRACCION II, DE LA LEY DE AMPARO.

INTRODUCCION.

C A P I T U L O I

BREVES ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO.

1.- Origen del amparo.....	1
2.- Desarrollo del amparo en México.....	11
3.- Naturaleza jurídica del juicio de amparo.....	22
4.- Principios fundamentales del juicio de amparo.....	28

C A P I T U L O II

LA SUSPENSION EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

1.- Breve referencia histórica de la suspensión, concepto, objeto, naturaleza jurídica e importancia.....	43
2.- Clasificación de la suspensión.....	61
3.- Procedencia de la suspensión de acuerdo a la clasificación de los actos reclamados.....	74
4.- Efectos de la suspensión.....	84

C A P I T U L O III

EXPLICACION PRACTICA-JURIDICA DE LA TRAMITACION DEL INCIDENTE DE SUSPENSION EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

1.- Formación del incidente de suspensión.....	89
2.- Notificación a las partes, pruebas y audiencia incidental.....	102
3.- Resolución.....	111
4.- Recursos previstos para el incidente de suspensión.....	132

C A P I T U L O IV

LA VIOLACION DE LA SUSPENSION. SU PROCEDIMIENTO Y DIFERENCIA CON EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTICULO 95. FRACCION II. DE LA LEY DE AMPARO.

1.- La violación a la suspensión.....	147
2.- Su procedencia y tramitación.....	158
3.- Substanciación de la denuncia de violación a la suspensión.....	197
4.- El recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción II.....	209
5.- Diferencia entre la denuncia de violación y el artículo 95, fracción II.....	218
CONCLUSIONES.....	221
BIBLIOGRAFIA.....	227

INTRODUCCION.

En la práctica del juicio de amparo, el incidente de suspensión es un tema de gran importancia y trascendencia que por su objetivo, finalidad y naturaleza, en múltiples ocasiones permite la preservación de la materia del juicio paralizando los actos de las autoridades.

En dicho incidente se presentan diversas inquietudes tanto para los que lo litigan como para los que imparten la justicia federal, pues a éstos últimos les reviste mayor obligación de conocer a fondo la materia del amparo, en un grado mucho mayor superior que el de los propios promoventes.

La suspensión en materia administrativa, de donde parte el estudio que se pretende con este trabajo tiene una diversidad de cuestiones que en la mayoría de los casos los funcionarios del poder judicial federal, se ven en la imperiosa necesidad de recurrir a la doctrina y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para un mejor proveer respecto de la medida cautelar provisional y definitiva. Su trascendencia es tan resaltada que en algunos casos (no siempre) de ella depende el resultado de la litis planteada.

Pues bien, dentro de esas inquietudes en el incidente de suspensión en materia administrativa, se encuentra aquella que

surge con la promoción en el incidente de suspensión de lo que en la practica se conoce como denuncia de violación a la suspensión y el cuestionamiento de la procedencia del recurso previsto en el artículo 95, fracción II, de la Ley de Amparo; es decir, cuál es el procedimiento a seguir respecto de la denuncia de violación a la suspensión y cuándo procede el recurso de queja aludido. Ambas figuras en esencia establecen un medio de defensa para lograr el cabal cumplimiento de la suspensión, ya provisional, ya definitiva en estricto sentido.

En otras palabras, en esencia, el objeto de éste estudio es precisamente determinar cuando y en que casos se puede hacer valer el recurso de queja por exceso o defecto del auto que haya concedido la suspensión, o bien, cuando se denuncia la violación a la suspensión siguiendo los lineamientos del procedimiento para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión. En efecto, el artículo 95, fracción II, de Ley de Amparo, establece: "El recurso de queja es procedente: II. Contra las autoridades responsables, en los casos que se refieren el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado".

En tanto el numeral 143, párrafo primero, del mismo ordenamiento legal, dispone: "Para la ejecución y cumplimiento

del auto de suspensión, se observaran las disposiciones de los artículos 104 y 105 párrafo primero, 107 y 111 de esta ley".

En los primeros capítulos se hará el estudio somero y general del juicio de amparo, de la suspensión de los actos reclamados y de su tramitación practica y se concluirá con el tema de la denuncia de violación y el referido recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión.

Así, tenemos que en la praxis cuando en el incidente de suspensión se concede la medida cautelar en cualquiera de sus modalidades ya provisional o definitiva, y las autoridades contra las que se concedió no la cumplen en estricto derecho, es donde resalta la inquietud para determinar cuál de los medios indicados se hace valer para el caso concreto, pues a simple vista cualquiera de esas vías de defensa previstas en la ley podrían ser procedentes, pero una vez que se determina el caso concreto tomando en consideración los elementos de juicio que se tienen para su resolución; hecho que nos llevará a encontrar la diferencia que el legislador estableció de esas normas jurídicas de la Ley de Amparo.

En fin, la diferencia aludida no es en si un hecho concreto y palpable, sino que de la explicación a la tramitación de los preceptos legales antes citados, se derivan diversos elementos e hipótesis que hacen la distinción entre

ellos, de tal forma que del desarrollo de este trabajo será de una manera paulatina haciendo referencia de todos aquellos eventos que surgen y que en forma desglosada se realizarán en este de manera concreta y ejemplificada, tomando en consideración a la ley y doctrina.

C A P I T U L O I

BREVES ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO.

1. ORIGEN DEL AMPARO.

En relación al origen del amparo, es menester hacer hincapié que diversos tratadistas se han dado a la tarea de investigar dentro del ámbito jurídico el nacimiento del amparo (investigación de varios años); de ahí que este rubro versará únicamente sobre aspectos fundamentales de su origen y desarrollo.

Existe una relación entre el amparo y las instituciones extranjeras dadas en la historia, con la misma finalidad genérica de la actual figura del juicio de amparo; su situación jurídica y social y principalmente sus derechos fundamentales, tales como la libertad, seguridad y derecho a la vida, son los elementos con mayor similitud. La mayoría de los juristas han determinado que la libertad es la posibilidad que tiene el hombre de actuar en sociedad, se consagra con la Declaración de los Derechos del Hombre, imponiendo a las autoridades de cada época el reconocimiento de la libertad humana.

Alfonso Noriega afirma que la libertad y el estado se encuentran en coordinación para no destruirse mutuamente ya que dentro de éste se establece la libertad individual, sus leyes e instituciones jurídicas tienen el objeto de alcanzar el

equilibrio total, en favor de dicha figura, considerándose como un elemento esencial de la naturaleza del ser humano y el más noble de los atributos de éste; por eso, las libertades individuales públicas se vinculan junto con los derechos naturales e inherentes a la persona humana, dado que el Estado las reconoce, respeta y protege creando un orden jurídico y social. (1)

Para el maestro Burgoa, la libertad jurídica es la posibilidad que tiene el hombre de actuar en sociedad, bajo el orden jurídico establecido por el Estado, sin precisar en que momento histórico surge la libertad humana propiamente dicha, como un derecho fundamental del individuo e incorporada a un régimen normativo. (2)

En los tiempos primitivos se establecieron los derechos del hombre, existieron los jefes de tribu (madre en matriarcado y padre en patriarcado), disfrutaban de absoluto respeto por parte de sus integrantes, en caso de rebeldía justa e injusta a los mandamientos supremos, la sanción consistía en el destierro de la comunidad, sin que al afectado por dicho acto le asistiera algún derecho que hacer valer frente a tal determinación.

Posteriormente, en los regímenes sociales orientales y en Grecia no existieron los derechos del hombre, se desconoció en su totalidad la libertad de éste al grado de llegar al

(1). NORIEGA, ALFONSO. Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa, primera edición, México, 1980, pág 12.
(2). BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa décima octava edición, México, 1984, pág 57.

despotismo; por el lado oriente, el individuo como miembro de la comunidad se obligaba a obedecer y callar los mandamientos que establecía el representante de Dios, dándose con eso las arbitrariedades del poder; los gobernados eran regidos por el teocentrismo, pugnaban con toda idea por la libertad humana y no existía derecho alguno que les favoreciera para impugnar los actos de autoridad; en Grecia por ejemplo, no hubo derechos fundamentales reconocidos por la polis a las personas, sino que la esfera jurídica de éstas se integraba por derechos políticos y civiles, en cualquier acto de autoridad intervenía directamente la constitución y el funcionario de los órganos del Estado, pero no gozaban de ninguna prerrogativa frente al poder público.

En Roma, apareció el interdicto de homine libero exhibendo consignado en la Ley I, Libro 43, Título 29, del Digesto, cuya finalidad fue la defensa de la Libertad de los hombres, por ejemplo, si una persona era puesta en prisión arbitrariamente y sin fundamento, por sí o por intermedio de alguna otra, podía pedir ante el Pretor le expidiera un interdicto donde obligaba a la persona que mantenía preso al afectado, lo exhibiera en cuerpo quedando bajo la jurisdicción del Pretor quien resolvía sobre la justicia o injusticia del caso; no se concedía en contra de las autoridades, sino en contra de los particulares que privaban de su libertad a un hombre libre; el procedimiento era sumarísimo con la finalidad de restituir en el goce de sus derechos al preso, sin prolongarse el proceso con motivo de la averiguación del delito

que originó la detención, es evidente, que tal interdicto no es sino un antecedente remoto de las instituciones defensoras de la libertad individual, pero nunca del juicio de amparo, dado que el interdicto es un procedimiento de defensa concedido en contra de los particulares y el juicio de amparo es un sistema de defensa universal para todos los hombres, además, no es ni con mucho un medio de defensa constitucional, sino únicamente como una protección del individuo en contra de presiones arbitrarias decretadas por los particulares. Sin duda la *intercessio Romana* fue un procedimiento protector de la persona frente a las arbitrariedades del poder público, a través de éste se concedía al perjudicado por un mandamiento de los magistrados, el derecho de reclamar ante el tribuno de la plebe auxilio y protección con tanta eficacia que se llegaba a la impugnación y nulificación de las leyes.

Los procedimientos forales de Aragón, fueron otro antecedente directo de juicio de amparo, para Ignacio L. Vallarta esos procedimientos se elevaron a la categoría de fuero por Don Pedro III, en 1348, y comparados con la Carta Magna Inglesa, al grado de superar a ésta última; luego al existir en Aragón dicho régimen de protección de las libertades individuales y la figura de justicia (como un organismo protector y moderador de la acción del poder), se pasó a las Audiencias Españolas y, más tarde a las Reales Audiencias de la Nueva España (éstas se tomaron como las primeras influencias para el actual juicio de amparo). Toribio Esquivel Obregón consideró como un antecedente directo de nuestro juicio de

amparo las facultades que tenían las Audiencias en el sentido de que conocían de las apelaciones hechas valer en contra de los actos de los virreyes, los que moderaban el poder ejerciendo un control de supremacía judicial.(3)

En cambio, para Alfonso Noriega las facultades de la Audiencia y otras instituciones jurídicas que rigieron durante los tres siglos del imperio español, no pueden considerarse como un antecedente directo del juicio de amparo; pero sí, evidentemente lo toma como onda huella que dejaron los usos y costumbres de la Nueva España, los cuales influyeron de una manera decisiva en el curso e inicio del juicio de amparo, alentando además, aspectos fundamentales como la inexacta aplicación de la ley y la tendencia a buscar un tribunal que resuelva en última instancia las cuestiones jurídicas generales.(4)

Existió también el recurso de fuerza, el que hacía valer la persona que se sentía agraviada por un juez eclesiástico, ante el juez secular, implorando su amparo y protección para efecto de que la autoridad civil dispusiera que la eclesiástica "alcanzara la fuerza o violencia" promovida por el agraviado. Alzar o quitar la fuerza, era la resolución que dictaba el tribunal secular como consecuencia de la interposición del recurso, anulando, quitando o reformando los efectos de la violencia que ejercía el juez eclesiástico, volviendo las

(3). ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO. *Apuntes de la Historia del Derecho en México*. Editorial Polis México, D.F., 1938 T. II, pág 334.

(4). ALFONSO, NORIEGA: *op. cit.* pág 60.

cosas al estado en que se encontraban antes del acto que motivara el aludido recurso. En México, correspondía la competencia jurisdiccional para conocer los recursos de fuerza a la Audiencia, a su vez los eclesiásticos acudían por vía de fuerza cuando las autoridades civiles conocían de causas que eran de la competencia de aquellos. Otra institución jurídica colonial lo fue el recurso de injusticia notoria, el que procedía en contra de las sentencias de revista de las reales audiencias y del tribunal especial de Guerra y Marina, en tanto que no fueran conformes con las sentencias de vista y contrarias a la ley, o bien, cuando las ejecutorias hubieren infringido las leyes de enjuiciamiento (defecto de emplazamiento a juicio en tiempo y forma, falta de personalidad o poder suficiente, defecto de citación de prueba, etc.).

Para que procediera el recurso, era necesario que se reclamara previamente la nulidad antes de dictar sentencia en la instancia respectiva y que la reclamación no hubiere surtido sus efectos. El tribunal que conocía del citado recurso, era el consejo de Indias y no había lugar a promoverlo en las causas criminales ni en los pleitos posesorios y ejecutivos, teniendo como término para hacerlo diez días siguientes al de su notificación de la sentencia ejecutoriada.

Es evidente que algunos aspectos importantes del sistema procesal de nuestro juicio de amparo, encontraron su antecedente en los recursos de fuerza y de injusticia notoria; por ello, los aspectos importantes de nuestro juicio de amparo

deben buscarse en el derecho colonial, en los tres siglos del imperio español.

El writ of habeas corpus, fue otra institución con tendencia a defender a los individuos de los actos ilegales o arbitrarios de las autoridades, se originó en el derecho público inglés y es un mandamiento dirigido por un juez competente a la persona o autoridad que tenga detenido o aprisionado a un individuo, ordenándole que exhiba y presente a la persona aprehendida o secuestrada en lugar y hora señalada, expresando el fundamento de la detención y arresto cumpliendo con las prevenciones prescritas por el juez que despacha al mandamiento para garantizar la seguridad del detenido; se trata de procedimiento judicial sumario, encaminado a liberar a las personas de toda privación ilícita. (5)

Tal recurso, proviene del derecho Romano, existió en Inglaterra desde antes de haberse acordado la Carta Magna, donde prevalecía el Common Law, que significaba el conjunto de reglas o normas relativas al gobierno y seguridad de las personas y propiedades que derivaban su autoridad de los usos y costumbres o de juicios o sentencias de los tribunales de un país; asumió por derecho propio el carácter de recurso constitucional para garantizar la libertad de las personas, de Inglaterra pasó a las Colonias de Norteamérica reglamentándose e instituyendo en sus regímenes internos las principales garantías individuales.

(5). IDEM, pág. 64.

La Ley Orgánica del Poder Judicial Norteamericano, en materia de procedimientos juicios o asuntos del orden judicial, prevé como medios de defensa para hacer llegar el asunto a la Suprema Corte los siguientes: a) el recurso ordinario de apelación; b) el writ of certiorari; c) el certification of questions; y, d) el writ of error (este último tanto en procesos civiles como penales).

Por apelación se entiende que es un recurso que generalmente se emplea para la revisión de los asuntos en segunda instancia con el fin de transferir una causa civil o penal de un tribunal inferior a otro superior para su revisión y nueva vista; éste difiere del writ of error que era un recurso del derecho anglosajón, o bien, del Common Law por el que únicamente se revisaban puntos fundados en el derecho y expresados como agravios por el recurrente, al haberse cometido errores en apelación de la ley.

Con el writ of certiorari (cerciorarse), el tribunal superior ordenaba al inferior le sometiera en revisión algún procedimiento pendiente ante el juez a quo; es un recurso extraordinario que modera los excesos que puedan cometer los tribunales inferiores, limitando su competencia evitando las violaciones de forma y fondo.

El denominado certification of questions consiste en que el tribunal inferior de oficio determina someter cualquier punto de estricto derecho que a su juicio no debía resolver el que lo consulta, sino el Tribunal Superior (en revisión forzada) para que este último fije el criterio legal que deba

prevalecer en la cuestión sometida. Por otro lado, dentro de los recursos extraordinarios de la citada legislación encontramos el habeas corpus (explicado con anterioridad), mandamus, prohibition y quo warranto: el writ of mandamus es un recurso del derecho consuetudinario que consiste en mandamiento de autoridad competente dirigido a otra, ordenándole la ejecución de un acto que tiene la obligación de realizar, o sea, es un mandamiento que dicta un Tribunal a otro inferior o cualquier otra autoridad administrativa, ordenando la ejecución de un deber impuesto por la ley ya sea la constitución o un precepto legal ordinario; exclusivamente válido en materia civil y solo procede cuando la obligación reclamada de la autoridad a quién se dirige el mandato proviene de un precepto legal civil expreso, tiende a compeler a una autoridad a que ejecute un acto positivo y es improcedente contra el Estado o Gobierno, y más aún contra el presidente de los Estados Unidos, excepción hecha de los demás funcionarios de la Federación obligados a cumplir con los deberes materiales expresamente definidos por las leyes del Congreso. Por el contrario, el writ of prohibition no ordenaba que se hiciera cosa determinada, sino que disponía que tal o cual cosa se realizara, es un mandamiento dirigido por un Tribunal de superior jerarquía al juez y a las partes que intervienen en un proceso tramitado ante un tribunal inferior, ordenando cesar o suspender la tramitación del procedimiento con el presupuesto de que el asunto principal no pertenece al conocimiento de su jurisdicción; su fin fue la realizar una supervisión para

modelar y limitar los actos de los tribunales inferiores, con el efecto legal de suspender el procedimiento dejando de actuar con el cese de la jurisdicción del inferior en espera de la resolución de quién debe seguir conociendo del asunto.

El recurso llamado *quo warranto* lo promueve el procurador o ministerio público ante el tribunal competente para que se instruya una averiguación respecto de la legalidad del nombramiento por virtud del cual un funcionario o una autoridad desempeña su cargo; es un mandamiento que expide el tribunal superior a otro inferior, con el objeto de impedir que este último obre en cualquier asunto sin competencia o que, teniéndola se exceda en sus facultades, sólo se concede a la parte que lo solicita cuando la ley no previene ningún otro medio procesal ordinario por el que pueda lograrse el mismo fin.

Un procedimiento más tendiente a la defensa de los derechos individuales y a la revisión de los actos contrarios a la constitución fue el procedimiento de *injunction* que funcionaba al lado del derecho escrito, es un recurso de derecho adjetivo que expide un mandamiento formulado de acuerdo a las circunstancias del caso ordenando el cumplimiento de un acto que el tribunal de equidad considera como esencial para la realización de la justicia, o prohibiéndolo cuando se estima contrario a la equidad o al buen sentido, puede ser negativo o positivo (*mandatory injunction* y *preliminary injunction*), y solo es procedente a falta de un recurso ordinario del *Common Law*.

2. DESARROLLO DEL AMPARO EN MEXICO.

EPOCA PREHISPANICA.

Indudablemente, en la época prehispánica los pueblos que habitaron el territorio (habitantes del Anáhuac) que comprende la República Mexicana, formaron culturas verdaderamente organizadas en lo político social y económico, pero no contaban con ninguna institución en su sistema jurídico (generalmente consuetudinario) que dé un antecedente al juicio de garantías de gobernados. Se regulaban relaciones propiamente civiles, la autoridad suprema era el rey o emperador quien poseía facultades con criterio arbitrario, de tal manera que los habitantes carecían de todo derecho frente a su gobierno; no hubo precedente alguno de nuestras garantías individuales ya que las autoridades supremas ejercían una administración de justicia arbitraria sobre los miembros de la comunidad, los que bajo el influjo del teocentrismo consideraban al soberano investido de un poder ilimitado; existió un incipiente derecho civil y penal consuetudinario, no siendo posible formular el reconocimiento de los derechos fundamentales del gobernado frente a las autoridades.

EPOCA COLONIAL.

En el México Colonial, a pesar de la influencia jurídica española su derecho se integró por costumbres indígenas

(prácticas sociales autóctonas) y se consolidó a través de la recopilación de leyes de Indias en 1861 y las leyes de Castilla de aplicación supletoria. Aún y cuando el monarca español reunía las funciones de administrador público, legislador y juez, sus decisiones podían ser apelables (existió una auténtica jerarquía jurídica), a través del recurso obedécese y no se cumpla contra actos de autoridades inferiores o cuando el rey había actuado por "obrepción" (mala información) o por "subrepción" (ocultación de los hechos); dicho recurso hizo prevalecer el derecho natural con el fin protector y conservador de los derechos del hombre. Por otro lado, las facultades de las audiencias y otras instituciones jurídicas que prevalecieron durante la colonia, no se consideran como antecedente directo de nuestro juicio de amparo, sin embargo, dejaron una profunda huella en los usos y costumbres que influyeron decisivamente en el recurso de dicha institución.

Así, en el período de independencia se expidieron documentos importantes en el curso de las luchas emancipadoras, primero, "el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana" (constitución de Apatzingán), formulado en octubre de 1814 por los insurgentes comandados por Morelos; en él se establecieron los derechos del hombre o garantías individuales como elementos insuperables del poder público debiendo respetarlos en toda su integridad (influencia francesa).

A partir del movimiento independiente de 1810 se ventiló una evolución jurídica en el pensamiento político español, el 18 de marzo de 1812 logró su consumación cuando las Cortes generales y extraordinarias de la nación española emiten la primera constitución monárquica de España, en la que se suprimen las desigualdades que existían entre peninsulares, criollos, mestizos, indios y demás sujetos de diferente extracción racial, se adoptó el derecho político positivo del México independiente. Aunque la Constitución de Apatzingán contenía los derechos del hombre no consagraba ningún medio legal para hacerlos respetar, no existió en dicho cuerpo legislativo antecedente alguno al juicio de amparo. En cuanto al plan de iguala y al tratado de Córdoba no es necesario observación alguna, dado que son proyectos de lucha y gobierno entre dos bandos de ideología y políticamente opuestos.

La Constitución de 1824, promulgada el 4 de octubre es propiamente la que estructuró al México independiente, en ella, se estableció un sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal, con la problemática de establecer una organización política en el país de los órganos gubernamentales y su funcionamiento, colocó en un plano secundario las garantías individuales o derechos del hombre. La mayoría de los autores coinciden que existió un débil control constitucional, pues en el inciso sexto de la fracción V del artículo 137 se estableció: "Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las siguientes: - - - V.-... conocer. - - 6. de las causas de Almirán Tazco... y de las infracciones de

la Constitución y leyes generales, según prevenga la Ley". Entonces, con todo y que se creó un a función que debía desempeñar la Corte no se estableció la forma de actuar de ese organismo; es decir, jamás se expidió la ley reglamentaria para que funcionara". (6)

La importancia de esta Constitución como antecedente del juicio de amparo, es que trató de preparar la independencia del poder judicial, al determinar que la elección de magistrados de la Suprema Corte, debería de hacerse por la legislatura de los estados, sosteniendo que el pueblo a través de sus representantes se encargaría de nombrar a los que deberían de formar parte del poder judicial, otorgando de esta forma una independencia respecto de los otros poderes y no tuvo más que doce años de vida y a que en 1836 los conservadores obtienen su único triunfo en la historia al establecer las siete leyes constitucionales (constitución centralista de 1836), que contenían los ideales y aspiraciones de las clases oligárquicas del país con tendencia al centralismo. Dicha constitución modifica la forma de gobierno de federal a centralista, crea además de los tres poderes conocidos un cuarto poder: el conservador, que a pesar de sus abusos puede tomarse como un antecedente del control constitucional, con la idea de establecer un medio práctico y eficaz para contener a la autoridad en los límites de sus atribuciones, prevaleciendo contra sus actos, los principios constitucionales.

(6). GONZALEZ COSIO ARTURO. El juicio de amparo. Editorial Porrúa, México 1985, pág 27.

Al respecto, el gran constitucionalista Emilio Rabasa en su obra el juicio constitucional, al estudiar el nacimiento del juicio de amparo, determina que "es inútil examinar las constituciones absolutamente ilegítimas y extravagantes de 1836 y 1843 que no tienen interés para nuestro derecho constitucional, ni por las teorías ni por su aplicación". (7)

Aún y cuando las decisiones eran del Supremo Poder Conservador eran erga omnes, éste no ejercía un control constitucional de tipo jurisdiccional sino meramente político; fue entonces esta Constitución un primer ensayo para preservar las garantías individuales, pero en la práctica produjo resultados desastrosos porque limitaba el ejercicio de otros poderes.

A mediados de 1840, José Francisco Ramírez, integrante de la Comisión encargada de proponer modificaciones y reformas a las leyes constitucionales de 1836, emite un voto particular por la separación y autonomía de los poderes y propone el establecimiento de un medio protector de la Constitución, para que cuando ésta fuera violada, cierto número de diputados, senadores y/o juntas departamentales, acudieran en reclamo ante la Suprema Corte de Justicia para subsanar la violación cometida.

En 1840, en Yucatán el político mexicano Don Manuel Crescencio Rejón a quien se le considera precursor de nuestro juicio de amparo sometió al congreso de ese estado el proyecto

(7). RABASA EMILIO. El artículo 14 y el juicio constitucional. Editorial Porrúa, 5a. edición México, 1984. pag 231.

de constitución en el que se incluyó artículos que instituyen diversas garantías individuales como la libertad religiosa, de imprenta, la abolición de fueros, así como las prerrogativas que todo aprehendido debe tener (materia penal). Este proyecto tuvo una importancia capital para nuestro derecho público mexicano, se habló por primera vez del amparo, nombre que el mismo creador del proyecto le otorgó y lo tomó como un medio de control conservador del régimen constitucional; por ello, estableció un sistema de defensa de la constitucionalidad de las leyes y garantías individuales, pensó que no sólo bastaba su enumeración o declaración sino que era necesario prever un medio eficaz para hacerlas valer y revestir a la Suprema Corte de Justicia de un poder suficiente para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso, y a las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado; y que los jueces se arreglen en sus fallos a lo prevenido en el Código Fundamental, prescindiendo de las leyes o decretos posteriores que de cualquier modo lo contrarían. La Suprema Corte, al dictar su sentencia tuvo por objeto el de descargar el golpe sobre un interés personal y la ley sólo se encontraría ofendida por casualidad, es decir, no quedaría destruida; se disminuiría la fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material".(8)

Dentro de los artículos propuestos en su proyecto

(8). ECHANOVE TRUJILLO CARLOS. La vida pasional o inquieta de Crescencio Reión. Editorial Porrúa, 3a. edición, México, 1962. pág. 270.

expresaba: "Artículo 53.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia: Amparar en el goce de sus derechos a los que pidan protección, contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la constitución o contra las providencias del Gobierno o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio de la parte en que éstas o la Constitución, hubiesen sido violadas". "Artículo 63.- Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados en el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial diciendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados". "Artículo 64.- De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos los conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remitiendo desde luego el mal que se les reclame y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías...". Con lo anterior, se desprende que se perseguían las siguientes finalidades: a) controlar la constitucionalidad de los actos de la legislatura (leyes o decretos), así como los del gobernador (providenciales); b) proteger las garantías individuales o los derechos constitucionales del gobernado contra los actos del ejecutivo.

De ahí que, dos de los principios que caracterizan actualmente a nuestra institución ya operaban en el proyecto de la constitución yucateca siendo éstos: el de instancia de parte

agraviada y el de relatividad de las sentencias, de los cuales podemos decir que en Rejón influyó el régimen constitucional americano sin afirmar que se haya hecho una imitación plena, pues mientras que el sistema de Estados Unidos se ejercía por vía de excepción o defensiva, en nuestro juicio por vía directa.

Por otro lado, los simpatizantes del federalismo, Mariano Otero, Espinoza de los Monteros y Muñoz Ledo presentaron en 1842, el proyecto de la minoría en el que se asentaron las bases de nuestro actual juicio de amparo, estableciendo además, que los derechos individuales debían ser el objeto primordial de protección de las instituciones constitucionales. El proyecto, establece un sistema mixto de control constitucional, interviniendo como órgano jurisdiccional la Suprema Corte y como órganos políticos, el congreso federal y las legislaturas de los Estados; por su parte el grupo mayoritario, (los cuatro integrantes que junto con los tres mencionados en conjunto formaron la comisión de los siete miembros), estableció un sistema en el que se facultó al senado para declarar la nulidad de los actos del poder ejecutivo contrarios a la constitución declaraciones con efectos erga omnes. A pesar de la presión por parte del congreso extraordinario constituyente de 1842 los grupos mayoritarios y minoritarios elaboraron un proyecto de transacción sin resultados positivos, pues Santa Anna disuelve el congreso y nombra una junta de notables integrada por incondicionales del benemérito de la patria, elaborando las bases de organización política de la República Mexicana el 12

de Junio de 1843.

En 1847 con el acta de reforma se da vigencia a la constitución federal de 1824, la que en su artículo 50 deslumbra la creación de un medio de control constitucional pues establece que: "para asegurar los derechos del hombre que la constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas".

Las ideas de Don Mariano Otero, se vieron cristalizadas en el artículo 25 del acta de reforma de 1847, al establecer que: "los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta constitución a las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes ejecutivo y legislativo, de la Federación y de los Estados, limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general de la ley o del acto que la motivare". (9)

Sin embargo, este precepto fue letra muerta y no tuvo aplicación por falta de ley reglamentaria. La iniciativa revela la inquietud de Otero, por salvaguardar los derechos del individuo dándoles una protección eficaz y que se iba a reflejar en la constitución de 1857.

En los años de 1856-1857, en que se formó el congreso constituyente con el fin de elaborar la constitución, la

 (9). TRUEBA ALFONSO. Derecho de Amparo. Editorial Jus, 2a. edición, México, 1983. pág. 49-50.

tendencia política que imperaba era la de los liberales influenciados por las ideas del liberalismo e individualismo de Europa, por ello, la constitución promulgada en 1857, brinda un medio de protección a los derechos del hombre y en consecuencia, se instituye el juicio de amparo desapareciendo a su vez el control por órgano político.

Los constituyentes no aceptaron con facilidad que se diera al poder judicial facultad de declarar inconstitucional de una ley, pues tenían la firme convicción de que aceptarlo sería tanto como invadir la esfera del poder legislativo, sin embargo, el proyecto de constitución de 1857 que fue aprobado, establece la protección constitucional por vía y órgano jurisdiccional. (10)

De esa manera quedó reglamentado el juicio de garantías en los artículos 103 y 104 del Código Fundamental de 1857 y al expedirse la misma el señor León Guzmán miembro de la comisión de estilo y encargado de redactar la minuta de la constitución, al que se le conoce como salvador del amparo, omitió las líneas del artículo 102 que exigían la intervención del jurado de vecinos del Distrito Federal correspondiente. Con ello, el juicio de amparo, obtuvo su fisonomía propia logrando extenderse de manera protectora modificando los conceptos forjados por Rejon y Otero.

En 1918, Venustiano Carranza como primer jefe constitucionalista reforma la constitución de 1857; en cuanto

(10). BURGOA O. IGNACIO. *op. cit.* pág. 127

al juicio de amparo se percata que la centralización de justicia provoca una invasión de facultades exclusivas de la Federación y pérdida de la soberanía de los Estados ya que eran sujetos a revisión por la Suprema Corte; asimismo, la mala interpretación del artículo 14 de la Constitución de 1857, en el sentido de que sólo se refería al orden penal, la Corte con posterioridad dio el carácter extensivo a los juicios civiles logrando que el Poder Judicial Federal se convirtiera en revisor de las resoluciones emitidas por autoridades judiciales de los Estados.

Por su parte, el constituyente de 1917, lo único que hizo fue precisar algunos conceptos de dicho artículo aprobando el mismo. En ese momento, se consideró que el artículo 102 de la Constitución de 1857, debería contemplar las bases reglamentarias de la naturaleza y procedencia del juicio de amparo, y al reformarse pasó a ser el artículo 107 de la Constitución vigente. En este rubro, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina emitieron un voto particular en contra de la procedencia del amparo en contra de las sentencias definitivas emitidas en juicios civiles y penales, argumentaron que se atentaba contra la administración de justicia nulificando la soberanía de los Estados, pero A. González, Lizardi, Truchuelo y Macías refutaron tal argumento y consiguieron el voto de la mayoría para su aprobación. Al respecto, Arturo González Cosío establece que el constituyente de 1917, legaliza el amparo y estructura su funcionamiento al crear el artículo 107 de la actual constitución, ya que éste

contempla los principales lineamientos de dicha figura, los cuales son: A) Ratificación de la formula Otero (fracción I). B) Se reguló la naturaleza y procedencia del amparo, fijando las bases de su reglamento. C) Distinción entre amparo directo e indirecto, procedencia y competencia de cada uno de ellos. D) El surgimiento del recurso denominado "reparación constitucional", a fin de que las violaciones cometidas en el procedimiento, sólo se hagan valer al reclamarse la sentencia definitiva, siempre que se impugnen oportunamente o se expresen como agravio en segunda instancia, y E) Prevé la responsabilidad en que incurren las autoridades responsables cuando no suspendan el acto reclamado conforme a la ley, o cuando concedido el amparo el agraviado, se repita el acto o bien, se eluda el cumplimiento del fallo protector.

3. NATURALEZA JURIDICA DEL JUICIO DE AMPARO.

El amparo es una institución defensora de la pureza de la Constitución y de la vigencia de las libertades individuales que tienen su fundamento en los artículos 103 y 107 de la propia ley Suprema; para determinar su naturaleza propia y fisonomía jurídica es necesario recordar algunos conceptos determinados por el jurista Hans Kelsen sobre la naturaleza de los sistemas de control constitucional: 1.- El objeto o materia del control; 2.- El criterio del control; 3.-El órgano del control; 4.- El procedimiento del control y 5.-Los efectos o resultados del control. Kelsen afirma que el objeto o materia

está constituido, esencialmente, por las leyes, por los actos emanados del Poder Legislativo de carácter general y abstracto. Para el autor, la base y fundamento del ordenamiento jurídico es la Constitución, de ella se derivan leyes de éstas, los reglamentos y de estos últimos los actos concretos de ejecución. Es por ello que todos los actos jurídicos deben adecuarse a la Constitución como una norma suprema, como super ley.

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 103, constitucional define el carácter y extensión del juicio de amparo al establecer que: "Los Tribunales de la Federación, resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de autoridad, que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". Así, únicamente las leyes o actos de autoridad pueden ser objeto de control en nuestro juicio de amparo.

Por ley se entiende como un texto rodeado de una cierta supremacía; la declaración de los derechos de 1789, establecía que la ley es la "expresión libre y solemne de la voluntad general". Actualmente, la ley aparece como un procedimiento particular, garantizado por el poder legislativo y rodeado de formalidades con el fin de sustraer a la injerencia del poder ejecutivo; con el carácter de "formal", que significa el riguroso procedimiento que se exige para su formación y del

organismo que tiene facultad para elaborarlo; y material, que es la medida general, abstracta e impersonal que garantiza al individuo su igualdad ante la ley. A la par de la ley, existen los decretos que según el aludido 103 también pueden ser objeto o materia del juicio de amparo, pues el numeral 70 de la Constitución establece: "toda resolución del congreso, tendrá el carácter de ley o decreto...", razón por la cual la Constitución no desconoce que entre las actividades del poder legislativo exista aquella que emanada de él se pueda convertir en decreto, el que se dice puede recurrirse en amparo. Finalmente, y dentro de la misma línea encontramos a los reglamentos que son una disposición legislativa expedida por el ejecutivo federal aplicable a todas las personas administrativas individuales, concretos o particulares, como un nombramiento, expropiación o concesión de los actos administrativos generales. Así la ley se distingue del reglamento porque está emana del poder legislativo y aquel del poder administrativo. En resumen, la función reglamentaria corresponde de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia al ejecutivo federal, en la inteligencia de que dicha facultad no puede ser delegada.

Por otro lado, también existen acuerdos y circulares dirigidos a diversas personas e instituciones para hacerles de su conocimiento alguna cosa, pero estos no tienen el carácter de disposiciones legislativas. En cuanto al criterio del control la autoridad encargada de controlar la constitucionalidad de las leyes o actos de las autoridades

puede adoptar diversos puntos de vista para determinar cuando la ley o el acto materia de control infringen la ley fundamental; primero, el criterio puede derivar de un simple juicio lógico proveniente de la comparación, o bien, del contraste entre la ley o el acto impugnado y el texto de la Constitución, si existe contradicción entre ambos la ley o el acto deben ser declarados inconstitucionales y prevalecer el texto de la ley fundamental; por ello, la autoridad de control puede al estimar si una ley o acto de autoridad es contrario a la Constitución, aplicar una serie de criterios generales, como lo son: "la oportunidad de la ley o del acto", su carácter razonable, o bien, su adecuación a los principios generales de justicia y de libertad que se derivan de la organización constitucional. En nuestro juicio de amparo el criterio que adopta el órgano de control constitucional esta consignado en las tres fracciones del artículo 103 de la Ley Suprema, de tal manera que sólo en esos tres casos se puede declarar inconstitucional una ley o acto de autoridad.

Rejón, Otero, Arriaga y sus compañeros de 1857 pugnaron por proteger y vigorizar el sistema federal cuidando la competencia entre los estados y la federación que les otorgaba la ley fundamental (Constitución). La violación a la Constitución puede revestir diversas modalidades que pueden ser de forma mediata o inmediata, de la primera forma cuando no se aplica exactamente la ley en los actos judiciales de conformidad con el artículo 14 constitucional, y de la segunda, cuando se infringen directamente las garantías individuales

como cuando se dicta la orden de aprehensión arbitraria o se priva a una persona de sus propiedades o posesiones.

En lo que se refiere al organismo de control la autoridad que ejerce el control de la constitucionalidad puede operar de dos maneras por vía de acción, cuando una persona legítima de acuerdo con la ley tiene acción para acudir ante los tribunales y plantear la inconstitucionalidad de una ley o acto, así el órgano de control conocerá del problema declarando si existe o no violación a la Constitución; por vía de excepción, cuando en un juicio civil o penal se plantea como cuestión accesoria a la principal, el problema de saber si la ley que se aplicara al negocio está o no en pugna con la Constitución. En el amparo actual, el control de constitucionalidad es el Poder Judicial de la Federación. El actual amparo es un sistema de defensa de la Constitución, de tipo jurisdiccional, por lo que debe tramitarse en forma de juicio, o bien, como dice la ley (arts. 103 y 107 constitucionales), "por medio de procedimiento y formas del orden jurídico, desenvuelto por una ley reglamentaria como la Ley de Amparo. Algunos autores consideran que el carácter de juicio que tiene el procedimiento de nuestro amparo se asemeja al de juicio político.

Por otro lado, si tomamos en cuenta que el juicio de amparo de acuerdo con lo previsto en la fracción I, del artículo 107, "se seguirá siempre a instancia de parte agraviada", se entiende que se tramita y resuelve como un juicio, con el ejercicio de una acción de la parte agraviada, la que se denomina acción de amparo extinguiendo la actividad

jurisdiccional del Poder Judicial Federal. Para sostener que la naturaleza del amparo es un juicio propiamente dicho, es necesario saber los requisitos constitutivos de su acción: existe la relación entre el hecho y la norma que consiste en una cierta situación objetiva de conciencia, o sea, que la acción es la preexistencia en el campo sustancial de un hecho subjetivo a hacer valer en juicio; en seguida, tenemos la legitimación para obrar o para contradecir a fin de que el juzgador pueda determinar si entre la relación de un hecho específico concreto y la norma jurídica existe controversia, además, que la demanda debe ser presentada por quien se encuentre frente al hecho específico, es decir, que exista la legitimación de contradecir; posteriormente, debe de existir el interés jurídico como la medida de las acciones para obrar y en juicio, no debe confundirse con el interés sustancial en la obtención de un bien, pues la observancia del derecho objetivo y los intereses individuales que el derecho tutela se realiza normalmente sin acudir a los órganos jurisdiccionales; el interés en contradecir, surge precisamente cuando se verifica en concreto aquella circunstancia que hace considerar que la satisfacción del interés sustancial tutelado por el derecho no puede ser ya conseguido sin recurrir a la autoridad judicial, este debe ser directo, personal, salvo el de la acción popular, legítimo o protegido por el derecho. Surge cuando la finalidad del agraviado no puede ser alcanzada sino mediante la providencia de un juez (en la técnica propia del juicio de amparo).

Finalmente, diremos que el amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial de la Federación, tiene como materia las leyes o actos de soberanía de la Federación en la de los estados o viceversa y tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.

4. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.

El juicio de garantías es regido por principios que lo estructuran, algunos sufren excepciones atendiendo particularmente a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y a los fines del propio juicio; tales principios son los siguientes:

- a) Iniciativa o instancia de parte agraviada.

El amparo, es un medio de control de constitucionalidad, se efectúa por medio de un órgano jurisdiccional, se plantea por vía de acción y no de excepción. Enunciado así, debe entenderse que es un control de la constitucionalidad provocado y no espontáneo. Aunque vagamente enunciado por Manuel Crescencio Rejón, estableció que el juicio jamás puede operar oficiosamente, sino que para que nazca es indispensable que lo promueva alguien; por tanto, el procedimiento de control como juicio que es, sólo puede surgir a la vida jurídica por el

ejercicio de la acción, que en el caso, es la acción constitucional del gobernado que ataca el acto autoritario que considera lesivo a sus derechos. La ley de amparo, en su artículo 4°, estatuye que "El juicio de amparo únicamente puede promoverse (lo que significa que no puede promoverse de manera oficiosa) por la parte a quien perjudique el acto o la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier acto de autoridad que se reclame, pudiendo hacerlo por sí o por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos que la propia ley lo permita (como ocurre cuando se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, en que, si el agraviado se encuentra imposibilitado para promover el juicio, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre; aunque sea menor de edad (artículo 17 de la misma ley).

El principio consagrado en la fracción I del artículo 107, de la Constitución Federal, expresa que "El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada", no tiene excepciones y, por consiguiente, rige en todo caso. Finalmente, este principio naturalmente evita una definitiva supremacía del Poder Judicial sobre los otros dos poderes, ya que si oficiosamente el primero (tanto en lo federal como en lo local) examinará qué la ley o acto deben ser considerados opuestos a la Constitución, para el efecto de anularlos,

evidentemente ese Poder Judicial tendría una primacía definitiva que rompería no sólo con el equilibrio de los poderes de Estado, sino que inclusive lo pondría por encima de cualquier autoridad; este principio no sólo estructura un elemento de la acción, sino inclusive salva la colaboración que debe existir entre los poderes públicos, para el efecto de que pueda desarrollarse y funcionar un régimen de derecho.

b) Agravio personal y directo.

Por agravio debe entenderse todo menoscabo, ofensa a la persona física o moral en correlación con las garantías individuales consagradas en la Constitución; daño, es toda disminución patrimonial o no patrimonial siempre que sea material o apreciable objetivamente y que afecte a la persona, en tanto que, perjuicio, es la ofensa en detrimento a la persona humana (ambas cosas deben ser producidas por una autoridad violando determinada garantía individual directamente). En otras palabras, la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo.

Tal principio se desprende de los artículos 107, fracción I, constitucional y 4°, de la Ley de Amparo, que, como se ha visto, respectivamente estatuyen que el juicio se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y que únicamente puede promoverse por la parte "a quien perjudique el acto o la ley que se reclama". El agravio debe recaer en una persona determinada, concretarse en ésta, no ser abstracta, genérico; y, ser de realización pasada, presente o inminente; es decir,

haberse producido, estarse efectuando en el momento de la promoción del juicio o ser inminente, no simplemente eventual, aleatorio, hipotético (en esto estriba lo directo del agravio). Los actos simplemente probables no engendran agravios, ya que resulta indispensable que aquellos existan o que haya elementos de los que pueda deducirse su realización futura con certeza. Este principio no tiene excepciones.

c) Relatividad.

El principio de la relatividad de las sentencias, llamado también fórmula Otero, ya que si bien lo esbozó la Constitución Yucateca de 1840, Mariano Otero, fue quien lo delineó más explícitamente hasta dejarlo en los términos que consagró la carta magna, a hecho sobrevivir el juicio de amparo en atención a que por su alcance ha evitado que los poderes ejecutivo y legislativo se resentan de la tutela que, de no existir dicho principio, significaría que la actuación del Poder Judicial de la Federación. La fracción II, del artículo 107 constitucional, establece que "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare", prevención que en otras palabras reproduce el artículo 76, de la Ley de Amparo, párrafo primero, que "Las sentencias que se pronuncien en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales, que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si

procediera, en el caso especial sobre el que versa la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

Este principio, constriñe, como claramente se advierte, el efecto de la sentencia que conceda la protección de la justicia federal solicitada, al quejoso, de manera que, quien no haya sido expresamente amparado no puede beneficiarse con la apreciación que acerca de la inconstitucionalidad del acto reclamado haya expresado el juzgador en la mencionada sentencia; es decir, quien no haya acudido al juicio de garantías no puede ser amparado contra determinada ley o acto, está obligado a acatarlos, no obstante que dicha ley o acto hayan sido estimados contrarios a la carta magna en el juicio en el que aquél no fuere parte quejosa. La regla en cuestión puede ser ampliada en relación con las autoridades, pues solamente respecto de aquellas que concretamente hayan sido llamadas a juicio con ese carácter, surte efectos la sentencia, por lo que únicamente ellas tienen el deber de obedecerla. Sin embargo, esta ampliación no opera cuando se trata de autoridades ejecutoras, pues éstas están obligadas a acatar la sentencia si por virtud de sus funciones tienen que intervenir en la ejecución del acto contra el cual se haya amparado, ya que sería ilógico, y la sentencia carecería de eficacia, que se otorgara la protección de la justicia federal contra la autoridad ordenadora, y, por consiguiente, que ésta debiera destruir la orden a ella imputada, en tanto que la ejecutora estuviera legalmente en aptitud de ejecutar dicha orden nada

más porque no fue llamada al juicio y, consecuentemente, no se amparó al quejoso en relación con ella y con el mencionado acto de ejecución, no obstante que éste padeciera, obviamente, los mismos vicios de inconstitucionalidad que la orden de la cual deriva.

d) Definitividad.

Como el amparo es un juicio extraordinario, resulta obvio que a él pueda acudir sólo cuando previamente se haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que se reclame. En esto precisamente estriba el principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, que hace procedente el juicio únicamente respecto de los actos definitivos, esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recurso ordinario alguno, principio que consagra la Carta Magna en el inciso a) de la fracción II de su artículo 107 en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, y en la fracción IV en lo referente a la materia administrativa, al establecer respectivamente, que "el amparo sólo procederá ... Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, y a sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo..." y que "En Materia Administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante

algún recurso, juicio o medio de defensa legal...". Por su parte, la Ley de Amparo reglamenta las disposiciones constitucionales, en su artículo 73 establece que el juicio de amparo es improcedente : "... XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente...; XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado...; XV. Contra actos de autoridades distintas de los Tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisadas de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados..."

La fracción XIII del citado artículo 73, se refiere a la causal de improcedencia derivada del hecho de que existan recursos interponibles contra "las resoluciones o de tribunales administrativos o del trabajo reclamadas", que no se agotaron previamente a la promoción del juicio de garantías; la XIV, se refiere a que en el momento de la instauración del juicio, se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa contra el acto reclamado a cualquier autoridad, ya sea una resolución judicial, o acto de

autoridades administrativas; y la XV a que tratándose de autoridades "distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo", el acto combatido deba ser revisado "de oficio" o sea impugnabile mediante un recurso que no se interpuso. En estos supuestos, el acto reclamado carece de definitividad y no es, por consiguiente, reclamable en amparo.

Excepciones a la Definitividad.

Existen varias excepciones que hacen posible que, a pesar de que carezca de definitividad el acto autoritario, sea combatible en juicio constitucional. Es decir, no hay obligación de agotar recurso alguno:

1. En materia penal, cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución (mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales), excepción ésta al principio de definitividad consagrada en la propia fracción XIII antes precisada.

2. Al reclamarse un auto de formal prisión, tampoco es necesario agotar el recurso de apelación; pero sí se opta por interponer éste último, se tendrá que esperar a que el mismo se resuelva y reclamar entonces en amparo la resolución que por dicho recurso (de apelación) se pronuncie, si es que le desfavorece, a menos que se desista de tal recurso.

3. cuando el agraviado no haya sido emplazado legalmente en el

procedimiento en que se produjo el acto reclamado; ya que precisamente se pide el amparo porque el quejoso no ha sido oído en juicio por falta de emplazamiento legal, de ahí que no es procedente sobreeser por la razón de que existan recursos ordinarios, que no se hicieron valer, pues el no emplazamiento a juicio, trae como consecuencia la imposibilidad de intentar los recursos ordinarios contra el fallo dictado en su perjuicio; es decir, el no emplazado está en aptitud de acudir de inmediato, en amparo indirecto, ante el juez de Distrito correspondiente, conocida como la excepción del tercero extraño. En el caso en que el quejoso resulta ser extraño al procedimiento en que se produjo el acto reclamado que le agravia; pues es lógico pensar que el extraño al procedimiento no esté obligado a agotar recursos que la ley ordinaria instituye en beneficio de las partes contendientes, entre las que no se encuentra el extraño dado precisamente su carácter de tal. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que "El amparo en materia administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado, recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello, es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicite el amparo es un tercero extraño al procedimiento, que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente"; y que "Los terceros extraños afectados por determinaciones judiciales dictadas en procedimientos a que son

ajenos, no están obligados a agotar recursos ordinarios o medios legales de defensa antes de ocurrir al amparo". (11)

4. No está obligado a agotar recurso alguno, y por lo mismo puede promover juicio de amparo, quien es afectado por un acto autoritario que carece de fundamentación; es obvio que el agraviado no cuenta con la información necesaria para combatir el acto de autoridad que le afecta. No opera en este sentido el principio jurídico de que "la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento"; pues aunque ciertamente la ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento (y podría agregarse que la ignorancia de la ley a nadie aprovecha), no se trata de ignorar su contenido de las leyes, sino saber qué ley estimó la autoridad que servía de base para emitir el acto. Es decir, no se ignora la ley, sino su aplicación; de ahí que la pretensión de que el afectado deba saber qué precepto fundamenta el acto que le agravia es exigirle dotes adivinatorios y dejarlo en estado de indefensión. Así, la fracción XV del numeral 73, de la Ley de amparo, establece que "... No existe la obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación". 6. Si el agraviado reclama la ley en que se sustenta el acto reclamado, tampoco esta obligado a agotar el recurso que en la misma se establece, porque él no podría atacarla, por corresponder al Poder Judicial de la Federación en exclusiva, la facultad de decidir si una norma jurídica es o no contraria a la constitución, entonces sólo es factible argumentar inexacta o indebida

(11). Tesis número 400 y 199 visibles en la Segunda parte del último Apéndice de Jurisprudencia respectivamente.

aplicación de dicha ley; en caso contrario de no hacerlo así significaría acogerse a ella, y por lo mismo consentirla. Es legalmente posible impugnar la ley mediante el juicio de amparo, sin incurrir en un consentimiento que haga improcedente el juicio constitucional; interponer, si lo desean, el recurso contenido en la ley, y resuelto éste, se podrá reclamar tanto la resolución pronunciada en tal recurso como la ley que lo contempla; por ello, la fracción XII, del artículo 73 de la Ley de Amparo establece que "... Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo.

En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad. (12)

Reconsideración.

El recurso de reconsideración, en ciertos casos está previsto en la ley que rige el acto y en otros no, y que, no obstante este segundo supuesto (de que no se encuentra legalmente establecido), es interpuesto como recurso de hecho;

(12). SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Manual del Juicio de Amparo. Ed. Temis. 1a. edición, México 1988 págs. 27-40.

se ha determinado, que si el recurso mencionado esta determinado legalmente como medio de defensa contra el acto que afecta al gobernado, debe ser interpuesto previamente a la promoción del juicio de amparo (principio de definitividad) excepción hecha de los supuestos antes analizados; pero si el recurso en cita no está previsto legalmente (lo que hace obvio que no haya motivo para interponerlo), y es intentado pueden darse las siguientes hipótesis: a. Que sea desechado por la autoridad, no interrumpiendo el término para promover el juicio de garantías contra el acto cuya reconsideración se intento infructuosamente; y b. Que la autoridad lo admita, substancie y resuelva. En este caso lo impugnado será precisamente la resolución pronunciada en dicho recurso.

e) Estricto Derecho.

Este principio consiste en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los "conceptos de violación" expresados en la demanda pronunciada; y, si se trata de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el juez de Distrito, en que el revisor se limite a apreciar tal resolución tomando en cuenta, exclusivamente, lo expuesto en los agravios. No podrá, el órgano de control constitucional realizar libremente el examen del acto reclamado, en la primera instancia si se trata de amparo indirecto o en única instancia si es directo, ni de la resolución recurrida si el amparo es bi-instancial, pues solo

se limita a si los conceptos de violación o los agravios (según el caso), son o no fundados, de manera que está legalmente en aptitud de determinar que el acto reclamado es contrario a la Constitución. En el principio que nos ocupa, puede ocurrir que no obstante que el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, se niegue la protección de la justicia federal solicitada por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo conducente a aquella conclusión; y que, siendo ostensiblemente ilegal la resolución recurrida, deba confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto que condujera a su revocación.

Excepciones al Estricto Derecho.

Actualmente, el artículo 79 de la Ley de Amparo, medularmente establece que:

La Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y los jueces de Distrito podrán corregir los errores que adviertan en cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, examinando en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, sin cambiar los hechos en la demanda. Así la suplencia opera ya no sólo respecto de la cita de los preceptos constitucionales, sino también, por lo hace a los legales o secundarios.

Por otra parte, el 76 bis de la citada ley, estatuye varias excepciones al principio estudiado, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado y a otras circunstancias personales del quejoso y del recurrente, siendo en esencia los siguientes: 1. En cualquier materia, cuando el acto reclamado

se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La posibilidad de suplir las deficiencias mencionadas tiene un alcance más amplio que el que parece deducirse de una superficial lectura de esta fracción, ya que además de otorgar la protección de la justicia federal, y en su caso revocar la resolución recurrida con base en las consideraciones no aducidas en los conceptos de violación ni en los agravios, permite resolver sobre la inconstitucionalidad de la ley sin que ésta haya sido precisada como acto reclamado y sin que se haya señalado autoridad responsable al legislador. Basta entonces, que se impugne el acto concreto de aplicación de dicha ley y que se llame a juicio a la autoridad aplicadora para que deba otorgarse al quejoso el amparo solicitado, sobre la base de que la ley que se aplica es contraria a la Constitución, por haberlo sustentado así jurisprudencialmente el más alto Tribunal del país. 2. En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo. Es notorio que el legislador se propuso que el juicio de amparo para el reo fuera un medio fácil de defensa, determinando las bases para que el juzgador lo proteja apoyándose en las consideraciones que estime oportuno dilucidar, aunque se hayan omitido éstas para demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado o la ilegalidad de la resolución que recurra. 3. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta ley. El suplir las deficiencias de la queja y de los agravios opera con

extraordinaria amplitud en la referida materia, cuando quiénes promueven el juicio de garantías o interponen alguno de los recursos previstos en la Ley de Amparo son núcleos de población ejidal o comunal, o ejidatarios o comuneros en lo particular, ya que el citado numeral 227 establece varias disposiciones que se apartan substancialmente de las reglas que generalmente rigen el juicio constitucional, ya que además de reiterar el deber, para el juzgador, de suplir la deficiencia de la demanda y de los agravios, le impone el de suplir la exposición de las comparecencias y alegatos. 4. En materia laboral ...", en la que "la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador". Aquí, se suprime la determinación del desaparecido artículo 76, en el sentido de que en materia obrera la suplencia operaba cuando se advertía que había una violación manifiesta de la ley que dejara sin defensa al trabajador. En la actualidad, el ámbito de suplencia es más amplio. 5. En favor de los menores de edad o incapaces. En esta fracción, relacionada con el primer párrafo del propio artículo 76 bis, que remite a aquélla y que habla solamente de suplir.

C A P I T U L O I I

LA SUSPENSION EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

1.- BREVE REFERENCIA HISTORICA SOBRE LA SUSPENSION, CONCEPTO, OBJETO, NATURALEZA JURIDICA E IMPORTANCIA.

Como la suspensión del acto reclamado tiene gran importancia en el juicio de amparo es menester citar algunos aspectos importantes sobre su evolución histórica.

Al surgimiento de México a la vida política como un estado independiente y soberano, la institución de la suspensión del acto reclamado no era reglamentada con la trascendencia e importancia actual en el juicio de amparo.

En febrero de 1852 durante el gobierno de Manuel Arista, José Urbano Fonseca en su proyecto de Ley Orgánica presentó al congreso de la Unión la iniciativa de la Ley Reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reformas de mayo de 1847 donde se proponía regular la figura de la suspensión del acto reclamado. Dicho artículo señalaba: "Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de 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 en que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare".

Al quedar instituido el juicio de amparo con el artículo anterior en las referidas actas de reforma, el propio Fonseca realizó un proyecto para la reglamentación del mismo en que se facultaba a los magistrados de circuito para suspender temporalmente el acto reclamado tachado de violar las garantías individuales del gobernado; con ello, se estableció un antecedente de la suspensión del acto reclamado. En su artículo 59 se indicaba: "Cuando la violación procediere del poder legislativo o ejecutivo de algún Estado, si el interesado no pudiere por razón de la distancia ocurrir desde luego a la Corte de Justicia, lo hará ante el Tribunal Colegiado respectivo, quien le otorgará momentáneamente el amparo, si hallaré fundado el recurso remitirá por el primer correo su actuación a la citada Primera Sala de la Suprema Corte para que resuelva definitivamente".

De acuerdo a lo anterior, la suspensión del acto reclamado se mencionaba en forma expresa sin ser reglamentada de modo minucioso o preciso, pues con la facultad que concedía a los magistrados de otorgar momentáneamente el amparo, se pretendió dejar las cosas en el estado que se encontraban evitando que el acto recurrido se realizara, hasta en tanto la corte resolviera en definitiva sobre la cuestión planteada. Esa facultad fue de gran importancia en el proyecto dado que constituye un precedente de la regulación jurídica de la

suspensión del acto reclamado. (1)

Sobre el particular, el maestro Alfonso Noriega corrobora que es el antecedente de la suspensión al señalar: "Esto es correcto siempre que se tenga en cuenta que, según se infiere del artículo quinto de la Ley Urbano Fonseca, se trata de otorgar provisionalmente-momentáneamente el amparo y no hacer cesar la ejecución del acto". (2)

En la Constitución de 1857 no se contemplo la suspensión, pero en base a ésta surge la Ley Orgánica de Amparo de 1861, para reglamentar sus artículos 101 y 102, en ella se 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, y es hasta entonces cuando se estatuyo la institución suspensiva.

Para el maestro Burgoa, las características de esa institución en la referida Ley Orgánica fueron: "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, ya consignaba un antecedente del incidente de suspensión, al establecer que cuando un caso fuera de urgencia, se decretaría

 (1). BURGOA ORIGUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Edición vigesimoctava. México, 1989. pág. 706.
 (2). NORIEGA ALFONSO. Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa. Segunda edición. México, 1990. pág. 868.

la suspensión de o los actos reclamados".

Así 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 para considerar que era urgente conceder dicha medida, con el objeto de evitar que se ejecutaran los actos y se dejara sin materia el juicio de amparo. La negación o concesión de la suspensión se declaraba conforme a la apreciación judicial unilateral y no en un incidente contencioso dentro del juicio de garantías; por tanto, el otorgamiento se basaba en un subjetivismo del órgano judicial.

Una reglamentación propiamente dicha respecto de la suspensión del acto reclamado, se contenía en la referida Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la constitución de 1857 del año de 1869, se diferenciaba de la ley de 1861, porque regulaba de una manera más amplia el juicio de garantías y en cuanto a la suspensión se establecieron avances en el desarrollo jurídico de dicha institución, pues consignaba claramente el incidente de suspensión clasificando a ésta tácitamente en provisional y definitiva de acuerdo al informe previo. En la misma ley, las decisiones para el otorgamiento o la negación de la medida suspensiva dejaron de ser exclusivas del órgano judicial unilateralmente, dado que consignaba en una resolución judicial recaída en un incidente contencioso, diverso a la cuestión constitucional planteada. En su artículo 59, se establecía: "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". En ese artículo se estableció la distinción entre la suspensión provisional y la definitiva. La provisional, se concedía o se negaba sin escuchar a las demás partes en el proceso, de acuerdo al segundo párrafo; la definitiva se concedía o negaba una vez que se escuchara al quejoso, la autoridad responsable y al promotor fiscal (ministerio público). En la misma ley (1869), se establecieron las resoluciones en materia de suspensión del acto reclamado, no admitan más recurso que el de responsabilidad de acuerdo a su artículo 69. La responsabilidad en que incurrieran las autoridades cuando no acataran la resolución judicial de la suspensión concedida, consistía en su enjuiciamiento, atento al artículo 79.

Ya la Ley de Amparo de 1882, regulaba en forma más precisa la suspensión del acto reclamado en un capítulo propio, en ella se previó el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra resoluciones de los jueces de distrito que concedían o negaban la suspensión; al referirse a la suspensión se establecieron cuestiones relativas tales como la fianza, sus efectos, contra actos de privación de la libertad, pago de impuestos, multas y su modificación por

hechos supervenientes; se estableció la suspensión inmediata cuando se trataba de una ejecución de pena de muerte, destierro o algún acto prohibido por la constitución. Cuestiones que actualmente de acuerdo con el artículo 123, de la Ley de Amparo, hacen procedente la suspensión del acto reclamado de manera oficiosa. El artículo 11 establecía: "El juez puede suspender provisionalmente el acto reclamado de la ley o autoridad que se le impute. Cuando se pedía 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 evacuarlo dentro de igual término. --- En casos urgentísimos, aun sin necesidad de trámites, el juez puede suspender de plano el acto reclamado, cuando sea procedente la suspensión conforme esta ley". Como se ve, se fijaron las dos formas típicas de suspensión, de oficio y a petición de parte. Cuando la suspensión se pedía contra el pago de impuestos, multas u otras contribuciones fiscales, el juez de concederla fijaba como condición el previo depósito de la cantidad que se tratara ante la oficina recaudadora, quedando a su disposición para devolverla al quejoso o la responsable, según se concediera o negará el amparo (art. 15). En su artículo 16, se facultaba al juez para revocar el auto que concedía la suspensión por hechos supervenientes; en el 17, se contemplaba el recurso de revisión contra el auto que concediera o negara la suspensión del acto reclamado.

Así pues, fueron tantas las normas que se reglamentaron

respecto de la suspensión en la Ley de Amparo de 1882, (y como semejantes a la actual), que hicieron al legislador de 1887 las reafirmara sin más ligeras modificaciones, como aquella en que la suspensión no procedía contra actos de carácter negativo; es decir cuando la autoridad se niegue a ser una cosa, o sea que se atendía a la naturaleza del acto reclamado. En esta fue donde se estableció la tramitación por cuerda separada del incidente de suspensión, para que no entorpeciera la tramitación del juicio principal. En su artículo 783, se estableció: "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 estableció también la procedencia del recurso de revisión en materia de suspensión en su artículo 781 y se especificó con más claridad la tramitación propiamente dicha del incidente de suspensión en el numeral 716, que indicaba medularmente que en la suspensión que no decretará por oficio, el juez previo de la autoridad responsable y después de la vista al agente del ministerio público resolvería dentro de las veinticuatro horas siguientes; la falta de informe establecía presunción de actos. Igualmente, se regulo la modificación de la medida comentada otorgándola o revocándola por causas supervenientes (art. 721 L.A. 1887). Esta ley al igual que sus precedentes regulaban que las resoluciones dictadas por el juez en materia de suspensión podían ser recurridas ante la Suprema Corte de Justicia, la

que resolvería en un término de cinco días, confirmando o revocando; asimismo, la suspensión tuvo un gran avance pues en dicha ley se clasificó en cuanto a su concesión estableciendo la procedencia de oficio o a petición de parte, de acuerdo con la naturaleza del acto reclamado. Sin embargo, sobre el ordenamiento legal citado, diversos juristas critican a los legisladores de esas épocas pues enfrascaron al juicio de amparo en ordenamientos de procedimiento civil, siendo que éste es de la competencia de los tribunales federales dados sus aspectos constitucionales.

Ya en la Ley de Amparo de 1919, reglamentaria de los artículos 103 y 107, de la Constitución Federal, la suspensión del acto reclamado se regulaba en un solo capítulo, no existía diferencias en la tramitación de amparos directos que promovían ante la Suprema Corte de Justicia y los indirectos promovidos ante un juez de distrito; es decir, se siguió con los lineamientos generales en cuanto a la normación de la suspensión del acto reclamado. En cuanto a la substanciación del incidente de suspensión en el amparo indirecto, se introduce un acto procesal que el entonces Código Federal de Procedimientos Civiles no contemplaba, que se le conoce como la audiencia incidental; en ella se escuchaba al quejoso, agente del ministerio público, se reciben informes previos de las responsables, e inclusive se podía presentar el tercero perjudicado cuando existiera, resolviendo la procedencia de la suspensión definitiva. En lo referente a la impugnación del auto que concedía o negaba la suspensión del acto reclamado, no

se consagró el recurso de revisión ante la Corte.

Finalmente, el 30 de diciembre de 1935, se expidió la actual Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, promulgada por el general Lázaro Cárdenas, entrando en vigor el 10 de enero de 1936 con las siguientes peculiaridades:

a) La procedencia y substanciación del amparo se divide en dos grandes sectores: el amparo ante los jueces de Distrito, llamado juicio indirecto; y el amparo ante la Suprema Corte de Justicia, llamado amparo directo.

b) En 1950 se reforma la ley y son creados los Tribunales Colegiados de Circuito, pasando a formar parte del poder judicial de la federación; su competencia es la de conocer el juicio de garantías. Hoy en día, tienen competencia en forma exclusiva del amparo directo, y,

c) Se estableció un procedimiento especial respecto de la suspensión del acto reclamado en el capítulo III, cuyo estudio será objeto de la continuación de este rubro. (3)

En resumen de lo anterior, cabe destacar el comentario del jurista Héctor Fix Zamudio en su obra El juicio de Amparo: "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

(3). Ibidem. Op. cit. pág. 877 a 880.

reclamadas o se causaren daños graves a los presuntos agraviados; por ello, la jurisprudencia fue 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 lo cual se encuentra reglamentada la suspensión y la ley vigente de 30 de diciembre de 1935 y sus últimas reformas". (4)

Ahora bien, hecha la breve referencia histórica de la suspensión nos ocuparemos del concepto, naturaleza y objeto de la suspensión:

CONCEPTO.

Gramaticalmente incidente viene del latín incidere que significa sobrevivir, interrumpir, producirse. los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal.

Suspensión viene del latín suspensio que significa suspender, levantar, detener o diferir; gramaticalmente significa detener o diferir por algún tiempo una acción, acto u obra, o bien paralizar alguna actividad. (5)

"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". (6)

(4). FIX ZAMUDIO, HECTOR. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1964. pág. 275.

(5). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo. Editorial Themis. Primera edición. México, 1988. pág. 105.

(6). GONGORA PIMENTEL, GENARO. La Suspensión en Materia Administrativa. Editorial Porrúa. México, 1993. pág. 1

"La suspensión en el juicio de amparo es eso, 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 paraliquen sus consecuencias o resultados y se evite que estos se realicen". (7)

Como son diversas las definiciones de los tratadistas de amparo, resulta para efectos de este trabajo suficientes las anteriormente citadas, no sin antes aclarar que en su totalidad se precisan de manera clara y exacta con los mismos lineamientos. Sin embargo, en concepto propio la suspensión del acto reclamado es una institución constitucional paralela o accesoria al juicio de amparo, de naturaleza cautelar a manera de paralización temporalmente limitada con el fin de evitar que un acto de autoridad o sus consecuencias de lleven a cabo (se ejecuten); constitucional porque es prevista por el artículo 107, fracción X, primer párrafo, del Pacto Federal; accesoria y paralela porque nace a la vida cuando se inicia el juicio constitucional, nunca sin la promoción de dicho juicio; de naturaleza cautelar porque previene las consecuencias que pudiera ocasionar al quejoso el acto de autoridad que impugna, paralizando las cosas en el estado que se encuentren; su duración es temporal pues se extingue en el momento que se dicta la sentencia ejecutoriada que resuelve la litis planteada; y, se decreta primordialmente sobre actos de carácter positivo en el presente y futuro, excepcionalmente

(7). Ibidem.

hacia el pasado, con efectos restitutorios.

Es entonces el incidente de suspensión una cuestión contenciosa, surge dentro del juicio de amparo con el fin de dejar las cosas en el estado que guardan al momento de otorgarse la medida cautelar, evita se causen daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, así como de la continuación del proceso o ejecución del acto reclamado. Permite garantizar que al momento de conceder el amparo y protección de la justicia federal, esté no llegue a encontrarse sin materia pues de lo contrario sería imposible restituir al quejoso en el pleno goce sus sus garantías violadas; con la aclaración de que el hecho que se conceda al demandante la suspensión ya provisional ya definitiva, no significa que también deba concederse el amparo de la justicia federal, porque en el incidente de suspensión no se estudia o analiza sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino más bien es una forma o medio de garantizar que en caso de que suceda tal hipótesis no se corra el riesgo de no poder restituir al quejoso en las garantías violadas. Dicha medida se concede basándose en la certeza de los actos y que su existencia permita su detención, además de reunirlos requisitos que establece el artículo 124, de la Ley de Amparo.

NATURALEZA.

En la doctrina se ha plasmado diversos puntos de vista respecto de la naturaleza del incidente de suspensión, tales como los siguientes:

a). Para Fix Zamudio: "la suspensión del acto reclamado

constituye una providencia preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva y por este motivo, no sólo tiene eficacia puramente conservativa, sino que también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva parcial y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios, para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados". (8)

b). Para Rosa María Hernández Solís, determinar la naturaleza de la suspensión significa estudiar las medidas cautelares y considera elementos de estas a la jurisdiccionalidad, como la forma mediante la cual el Estado ejerce una tutela con el propósito de lograr que se observe el derecho; la provisoriedad, porque la medida cautelar tiende a desaparecer y sus efectos son precarios y limitados; la instrumentalidad, porque las referidas medidas no son un fin en sí mismo, sino que son ordenadas para garantizar el resultado práctico de una sentencia que se dictará con posterioridad; y, autonomía, como elemento de las medidas cautelares: acción, por ser independiente de la sentencia; autonomía del proceso, pues tiene la característica de ser sumario y las pruebas en el aportadas no son las mismas que las del juicio principal; y, de autonomía de providencia, dado que el juez no examina el fondo del derecho". (9)

(8). FIX ZAMUDIO, HECTOR. Op. cit. pág. 277.

(9). HERNÁNDEZ SOLÍS, ROSA MARÍA. La suspensión como medida cautelar. Editorial Cárdenas. Segunda edición. México, 1983. págs. 301 a 306.

c). Arellano García, la define como "La institución Jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo que legalmente se puede continuar o hasta que se decreta la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria". (10)

d). Alfonso Noriega, considera a la suspensión como una providencia cautelar o precautoria, porque tiene precisamente los caracteres conceptuales inherentes a ésta, su propia naturaleza es una medida provisoria, limitada en duración hasta que se dicta la resolución definitiva en el amparo y se resuelve sobre la constitucionalidad del acto reclamado, por una parte, y por la otra, se justifica como una medida de urgencia para preservar el peligro de un daño jurídico, derivado del retardo en la resolución que debe dictarse en el proceso principal, y tiene un carácter eminentemente conservativo, aún cuando en algunos casos anticipa en parte los efectos de la sentencia principal". (11)

e). Finalmente, Ignacio Burgoa asevera que la suspensión del acto reclamado, por lo general nunca tiene efectos restitutorios del goce o disfrute de los derechos violados, pues tales efectos son propios de la sentencia constitucional que otorgue al quejoso la protección federal, sino exclusivamente de paralización o cesación temporales del

(10). ARELLANO GARCIA, CARLOS. El juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Primera edición, México, 1982, pág. 870.

(11). NORIEGA ALFONSO. Op. cit. pág. 867.

conocimiento, desarrollo o consecuencia del acto reclamado".
(12).

Pues bien, de todos los autores antes citados, debe concluirse que la suspensión del acto reclamado es una forma de medida cautelar; es decir, aquellas que establece el juez con el objeto de impedir que los actos de disposición o de administración puedan hacer ilusorio el resultado del juicio.

En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "SUSPENSION EFECTOS DE LA.- Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo". (13)

OBJETO.

Pues bien, la suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que declare el derecho del promovente pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente.

Para lograr el objetivo de la suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, en el capítulo III, del título Segundo, del Libro Primero, de la Ley de Amparo, se contienen

(12). IGNACIO BURGOA. Op. cit. pág. 711.
(13). Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Compilación 1985, Octava Parte. Jurisprudencia Común al Pleno y Salas. pág. 490.

una serie de disposiciones legales encaminadas a conservar viva la materia del amparo, sin afectar intereses de terceros ni de la sociedad. Dentro de esas disposiciones legales se prevé, desde la suspensión automática de los actos hasta el tomar las medidas que estime convenientes el juzgador para que no se defrauden derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión (paralización de los actos reclamados), sino la existencia de otras medidas cautelares, tales como poner a un reo en libertad o levantar un estado de clausura ya ejecutada (criterio sustentado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), estos actos llevan implícito un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo que puede ser favorable. La suspensión de los actos que adelanta la efectividad aunque sea de manera parcial y provisional, de la sentencia de amparo, se encuentra perfectamente justificada con la preservación de la materia del amparo evitando se causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso.

Para que se otorgue la suspensión es necesario que se den los requisitos del artículo 124, de la ley de la materia, que son: que la solicite el quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Cuando se den estos tres requisitos la medida cautelar

deberá concederse, procurando el juzgador de amparo fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio (último párrafo del citado artículo).

Ahora bien, el juzgador mediante el análisis de la demanda y de los anexos que se acompañen a la misma, debe considerar si se cumplen o no con los requisitos mencionados, fijando la situación en que deben quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo, tratándose de la suspensión provisional; y mediante el análisis de la demanda de amparo, los informes previos y las pruebas que aporten las partes, cuando se trata de suspensión definitiva porque dentro de las disposiciones que regulan este incidente de suspensión, se contempla la posibilidad de probar, con ciertas limitaciones propias de un procedimiento sumario, pero existen pruebas dentro del incidente que deben ser tomadas en consideración, siguiendo los principios que rigen cualquier procedimiento, todo esto deberá ser tomado en consideración por el juez de distrito para decidir si concede o niega la suspensión definitiva, para efectos prácticos podemos decir que debe tomar en cuenta todo lo que contiene el cuaderno incidental que se forma por separado del principal.

Además, de conformidad con el artículo 107, fracción X, párrafo primero, de la Constitución Federal, para el otorgamiento de la suspensión se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la certeza de los actos, en un sistema probatorio con limitaciones propias del incidente.

En este orden de ideas, el juez de amparo siendo perito en derecho, no puede dejar de advertir en el incidente de suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin realizar un estudio profundo o desviarse a cuestiones propias del fondo (como son las causales de improcedencia del juicio de garantías); simplemente de la lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, salta muchas veces a la vista la ilegalidad de los actos reclamados, ilegalidad que deberá sopesar al estimar que la suspensión de dichos actos puede ocasionar perjuicio al interés social o al orden público, en cuyo caso si el perjuicio al interés social o la contravención al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada; no por el hecho de que el juzgador no advirtió la ilegalidad del acto reclamado, sino porque el interés de la sociedad y la preservación del orden público están por encima del interés del particular afectado. Pero cuando el juzgador de amparo sopesa la ilegalidad (aunque sea presuntivamente) del acto reclamado con los intereses sociales y el orden público, y llega a la convicción de que la suspensión de aquél en nada perjudica el interés social ni contraviene el orden público, debe otorgar la medida cautelar para no ocasionar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y para conservar viva la materia del amparo.

De las anteriores consideraciones, se llega a la

conclusión que para el otorgamiento de la suspensión, debe hacerse una apreciación sobre la apariencia del buen derecho que tenga el promovente, y de la certeza del peligro en la demora en conceder la suspensión, para proteger al gobernado que se vea afectado con la ejecución de un acto arbitrario; y para saber si un acto es arbitrario, y lo afecta, obligadamente deberá tomar en cuenta cuestiones y argumentos que afectan al fondo del asunto, sin que se esté resolviendo el fondo ni prejuzgando sobre él, en virtud de que la apreciación que se haga de las cuestiones y argumentos que ven el fondo del asunto, será sólo para efectos de la suspensión (pues en el juicio podrían objetarse o desvirtuarse las pruebas o argumentos que sostienen esta apreciación provisional o temporal), y sujetándose, por supuesto, en todo momento a las disposiciones que rigen dicho incidente. (Criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito).

2.- CLASIFICACION DE LA SUSPENSION.

De acuerdo con el artículo 122, de la Ley de Amparo, vigente, en el juicio de amparo indirecto o bi-instancial, la suspensión del acto reclamado puede ser de dos formas: de oficio o a petición de parte. Para el maestro Genaro Gongora Pimentel, la razón de esas dos procedencias se debe a que la "suspensión de oficio no admite demora, debe ser de tal naturaleza que si no de ordena la suspensión del acto de

reclamado de autoridad pueden ocasionar al gobernado daños y perjuicios de difícil o imposible reparación". (14)

En los artículos 123 y 233, de la misma ley, se regula la suspensión de oficio, el primero, establece: "Procede la suspensión de oficio: I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada. Esta suspensión se decretará de plano en el mismo auto en que el juez de admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 123 de esta ley; sus efectos únicamente consisten en ordenar que se cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o 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 guardan, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados": el segundo, señala: "Procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento haciendo uso de la

(14). GONGORA PIMENTEL, GENARO. Op. cit. pág. 5.

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

De la transcripción anterior, por exclusión cuando no se trate de las referidas hipótesis se estará ante la suspensión a petición de parte, la que se examinará más adelante en términos del numeral 124, del mismo ordenamiento legal.

En ese orden de ideas, en primer término debe precisarse las cuestiones legales de la suspensión de oficio:

La medida suspensiva que nos ocupa en relación con la solicitada a petición de parte, es considerada con más ventajas procedimentales, pues basta con presentar la demanda de amparo para su procedencia, es decir, se decreta de plano en el auto admisorio de la demanda concediéndola o negándola sin formarse ningún otro cuaderno de manera incidental o accesorio del principal. El auto en que se conceda debe comunicarse sin demora a las autoridades responsables para su inmediato cumplimiento.

Dada su naturaleza en la mayoría de los casos, el peticionario no esta en aptitud de acompañar las pruebas necesarias para acreditar de manera fehaciente la existencia o inminencia de los actos reclamados, de ahí que el juez examina los hechos de la demanda con las hipótesis de su procedencia

(de la medida cautelar), para que proceda conforme a derecho; la resolución de su concesión o negación se emite sin necesidad que sea solicitada por el demandante en atención a la gravedad de los actos reclamados y con el fin de evitar que puedan consumarse. Para el maestro Ignacio Burgoa, la suspensión de oficio es aquella que concede el juez de Distrito sin que previamente exista ninguna gestión del agraviado solicitando su otorgamiento.

Sus efectos son temporales, dura hasta que se resuelva el juicio equiparándose por ello a la suspensión definitiva; y sólo consisten 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 en cuanto a los actos previstos por la fracción II, del citado artículo 123, los efectos 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.

La procedencia de dicha medida cautelar 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.

Ahora bien, en cuanto a su procedencia en el juicio de amparo indirecto deben tenerse en cuenta dos factores: a) Que los actos reclamados impliquen gravedad en cuando a los efectos

de su ejecución; y, b) La necesidad de mantener la materia del amparo evitando que sea de imposible restitución al quejoso en el uso y goce de la garantía violada.

El primer inciso, la fracción I, del citado artículo 123, de la Ley de Amparo, determina los casos concretos en que procede 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. Tal precepto constitucional dispone: "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". Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, tomo XVI, pág. 1269, sostiene: "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". Igualmente, el máximo Tribunal sostuvo en la tesis de jurisprudencia 1059, visible a foja 1902, del Apéndice al tomo XCVII, que: "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 esta comprendido o no, en dicho precepto constitucional".

De acuerdo al artículo 123, de la ley invocada, existen algunos supuestos de interés fundamental en donde procede otorgarse la suspensión de oficio por los jueces y los tribunales, como un deber imperioso e indudable, pues deben limitarse al análisis de la demanda para determinar si el acto amerita ser suspendido de plano; pero independientemente de los casos dudosos, es necesario que se estudie el acto reclamado para determinar si es de los que establece el artículo 22 constitucional, esos actos deben ser protegidos inmediatamente por la justicia federal de manera pronta evitando que subsistan actos contrarios a las normas de seguridad y se extinga la materia del amparo.

En el caso que el acto reclamado fuera la confiscación de bienes, debe examinarse minuciosamente la procedencia de la suspensión de oficio; es decir, si ese acto se configura como tal pues en la practica suele confundirse con el decomiso; de ahí que el Tercero Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, haya publicado en una ejecutoria un tesis relativa al tema con el rubro: "SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE OTORGARSE LA MEDIDA CAUTELAR ATENDIENDO NO A LA

DENOMINACION EMPLEADA POR EL QUEJOSO, 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". (15)

La fracción II de dicho numeral, destaca la necesidad de evitar la consumación del acto reclamado para impedir que el juicio de amparo quede sin materia. Por tanto, 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. No establece un criterio limitativo de los actos respecto de los cuales es procedente la suspensión de oficio, pero otorga amplias facultades al juez para determinar su concesión. Pues la ley de la materia no contiene precepto alguno que establezca los lineamientos a seguir por el juez para estudiar la procedencia de la suspensión de oficio, sino que según su criterio deberá apreciar cuando se trata de actos cuya ejecución de consumarse, haría imposible la restitución al quejoso del uso y goce de la garantía individual violada.

Por último, en cuanto a los efectos de la suspensión de plano, de acuerdo a la Ley de Amparo, consisten en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22

(15). QUEJA QA. 133/87. 25 de agosto de 1987. Unanimidad de votos. Tercer Tribunal colegiado, en Materia Administrativa del Primer Circuito. Informe 1987, pág. 147.

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. Dichos efectos duraran hasta que se resuelva el fondo de la litis planteada; su importancia consiste en ordenar a las responsables la paralización de los actos que pretendan ejecutar, evitando así que se consuman de modo irreparable. En cuanto a su recurso procedente únicamente precisaremos que es el de revisión de conformidad con el artículo 89, párrafo tercero, de la ley de la materia, pues su estudio de estudiara en el capítulo siguiente.

Ahora bien, por lo que hace a la suspensión a petición de parte, a diferencia de la de oficio, ésta procede únicamente cuando la solicita el quejoso. Los requisitos para su procedencia se encuentran establecidos en el artículo 124, de la Ley de Amparo que establece: "Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión de 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 sustancias 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 del amparo hasta la terminación del juicio".

A continuación, brevemente se explicará cada una de las hipótesis contenidas en el artículo transcrito.

Que lo solicite el agraviado.

Para Alfonso Noriega, "nadie como el quejoso puede estimar hasta que punto le perjudica la ejecución, la ley considera que le corresponde el impulso procesal para iniciar la tramitación del incidente de suspensión respectivo, haciendo de su solicitud expresa una condición de procedencia para otorgar la medida cautelar". (16)

Así, salvo los casos de suspensión de oficio, es menester que el demandante solicite la suspensión para que esta proceda, ya sea en el escrito inicial de demanda o después de presentada siempre y cuando no haya causado ejecutoria la sentencia

(16). NORIEGA ALFONSO. Op. cit. pág. 165.

definitiva de amparo.

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

Con este requisito el legislador revela la primacía y preferencia de los intereses sociales, colectivos y de orden público, sobre los particulares. Tanto en la constitución como en la Ley de Amparo, se prevé el interés del quejoso para otorgar la suspensión e impedir se ejecute el acto reclamado; pero cuando ese interés "contrapuntea" los de la sociedad, debe prevalecer éste último.

Los conceptos de orden público e interés social son muy ambiguos, sin embargo, en la jurisprudencia se ha tratado de explicar ambos conceptos de la siguiente forma: "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 pueden 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. 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". (17)

"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 1917-1985 (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

(17). Tesis Jurisprudencial 36. Informe de Labores 1976. Tercera Parte. págs. 60 y 61.

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". (18)

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

Se dice que es de difícil reparación el daño o perjuicio que le ocasiona al quejoso con la ejecución del acto reclamado, cuando se tiene que poner varios, costosos e intrincados medios para obtener la restauración de la situación que prevalecía con anterioridad al desempeño de la actuación autoritaria impugnada.

Sobre la fracción estudiada, se deduce que la ley exige para otorgar la suspensión de los actos, que éstos sean difícilmente reparables. Para mejor comprensión de ese término, es necesario transcribir la ejecutoria que aparece en el Informe de 1984, Segunda Parte, página 146, que dice: "DANOS Y PERJUICIOS DIFÍCILMENTE REPARABLES.- Al referirse la Ley de Amparo en su artículo 124, fracción III, a la necesidad de que los daños y perjuicios que se causen con la ejecución del acto

(18). Apéndice de 1917-1988, Segunda Parte, págs. 3009 y 3110.

reclamado, sean difícilmente reparables, como requisito para que proceda la suspensión, no está considerado 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 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".

Por lo que hace al último párrafo del artículo 124, de la Ley de Amparo, en él se establecen las 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. En éste precepto se señala que el juez determinará la situación en que deben guardar los actos reclamados con el otorgamiento de la suspensión respectiva; situación que otorga al juzgador amplias facultades para ordenar a las responsables los actos que pueden seguir realizando sin que con ello contravenga la sentencia en que se otorgue la medida cautelar aludida. Las autoridades 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 la misma ley.

En resumen, todos los requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte establecidos en el dispositivo legal antes estudiado, deben cumplirse para que el juez esté facultado para otorgar la medida suspensiva; empero, la falta de alguno de esos requisitos impide que la suspensión del acto reclamado sea otorgada y se deja 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. Además, sobre el particular, el legislador previendo que se pudiesen cometer abusos con la concesión de la medida suspensiva faculto al juzgador para que vigilara tanto el cumplimiento por parte de las autoridades como para que no se abuse de la misma por los quejosos.

3.- PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION DE ACUERDO A LA CLASIFICACION DE LOS ACTOS RECLAMADOS.

De acuerdo a la diversidad de los actos de las autoridades que afecten al gobernado en su esfera jurídica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia y para efectos de la suspensión ha elaborado una clasificación de éstos tomando en consideración su naturaleza; lo que el juez debe tomar en cuenta para la procedencia de su

suspensión. Dicha clasificación es de la siguiente manera: ACTOS DE PARTICULARES.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 103, constitucional y 19, de la Ley de Amparo, el juicio constitucional tiene por objeto resolver controversias que se originen por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales; por autoridad se entiende la persona u organismo que legalmente goza de la fuerza pública para imponer sus determinaciones. El artículo 11 de la ley citada, indica que autoridad es la que emite, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o acto reclamado que se considere inconstitucional; por tanto, el demandado siempre debe ser una autoridad pues la finalidad del juicio es salvaguardar las garantías individuales; y como el incidente de suspensión es accesorio al juicio de amparo, lógico es que los actos de particulares no son suspendibles para efectos de la suspensión dado que se rigen por las leyes comunes o de derecho privado. Sobre el tema, versan las tesis de jurisprudencia números 14 y 15, consultables en las páginas 32 y 33, de la Octava Parte, Tomo Común a Pleno y Salas, de la Compilación 1988, que dicen: "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" y "ACTOS DE PARTICULARES. SUSPENSION IMPROCEDENTE.- No puede ser materia para la suspensión".

ACTOS DECLARATIVOS.- Para el maestro Góngora Pimentel, son aquellos que "se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero que no implican modificación alguna de

derechos o situaciones existentes"; éstos declaran simplemente una situación jurídica, no producen afectación en la esfera jurídica del gobernado, no se origina un perjuicio ni existe un agraviado; consecuentemente, como limitan a evidenciar determinada situación jurídica y no implican modificación de un derecho o situaciones existentes, no existe materia sobre que decretarla; sólo que traigan aparejada una ejecución; así lo ha sostenido la Suprema Corte con el siguiente criterio: "ACTOS DECLARATIVOS". (19)

ACTOS CONSENTIDOS.— Para el mismo autor, "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"; al no impugnarse en tiempo, tampoco pueden ser suspendibles dado que jurídicamente sus efectos han sido plenos al consentirse por el transcurso del tiempo. En la jurisprudencia 10, Octava Parte, del Apéndice de 1985, se indica: "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".

ACTOS CONSUMADOS.—Igualmente es improcedente la suspensión contra actos consumados, que son aquellos que se han realizado total e íntegramente logrando todos sus efectos; es decir que se ha desarrollado plenamente el objeto para el que fue dictado. Cabe recordar que la medida suspensiva goza de efectos suspensivos y nunca de efectos restitutorios, los que son

(19). Quinta Época. Tomo XXI, pág. 425.

propios de la sentencia de amparo. Tesis 13, visible en la página 30, Octava Parte, tomo Común al Pleno y Salas, de la compilación de 1985.

ACTOS CONTINUADOS O DE TRACTO SUCESIVO.- Son aquellos que exigen para su realización una sucesión de hechos continuados; por tanto su consumación no es momentánea. Estos requieren para la realización total de su objeto una sucesión de hechos entre cuya respectiva realización medie un intervalo determinado.

El maestro Burgoa ejemplifica éstos actos de la siguiente forma: "En materia civil son los que se traducen 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, para los efectos directos del amparo, es 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".

Jurisprudencialmente, la intervención se ha considerado como una situación integrada por actos de tracto susceptibles de suspenderse para el efecto de que el interventor cese en sus funciones. (Tesis 9, de la Compilación de 1975).

Respecto de estos actos es procedente la suspensión únicamente cuando se afecten los actos que se estén realizando o se pretendan realizar y no con los que ya se ejecutaron, porque de no ser así, se estaría en presencia de actos consumados. El máximo Tribunal ha establecido que es procedente

la suspensión respecto de los aludidos actos 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". (20)

De lo anterior, se deduce que es procedente la suspensión contra actos de tracto sucesivo, ya que día a día se están realizando, de ahí que no se consideren como consumados; y, al establecerse una obligación permanente, puede esta obligación suspenderse en cualquier momento; la referida concesión 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.

Sobre el particular, el maestro Ignacio Burgoa señala que: "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 distinguo: 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 han tenido lugar otros anteriores, la suspensión respecto de los primeros es

(20). Jurisprudencia 16, Octava Época. Común al pleno y a las Salas, Compilación 1985.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

perfectamente procedente, cuyos efectos consisten en evitar impedir la continuación de la serie o sucesión". (21)

En la práctica del juicio de amparo en materia administrativa uno de los problemas más cotidianos que se ha presentado en relación a los actos consumados y los de tracto sucesivo, es el determinar la naturaleza jurídica de la clausura, pues los Tribunales Colegiados en esa Materia del Primer Circuito sostienen criterios encontrados; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en resolución a la contradicción de tesis de este tema sostiene: "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'". (R. A. 1142/87, Informe de 1987, pág. 87 y 88).

(21). IGNACIO BURGOA. Op cit. pág. 716.

ACTOS POSITIVOS.- Es procedente la suspensión de los actos reclamados cuando estos sean de carácter positivo, entendiéndose por ellos los que se traducen en la decisión o ejecución de un hacer de las autoridades. Es decir, son actos que obligan a las autoridades hacer determinada acción de manera voluntaria y efectiva; implica la imposición de obligaciones al individuo o la restricción de sus derechos que pueden consistir en un hacer o un no hacer.

ACTOS NEGATIVOS.- Se considera que un acto es negativo cuando a través de él se rehúsa expresamente a obrar en favor de la pretensión del gobernado. En estos actos, se manifiesta la conducta de las autoridades que niegan a los gobernados lo que les solicitan. Empero, contra ellos es improcedente su suspensión, pues ésta únicamente tiene efectos suspensivos y no constitutivos o restitutorios dado que estos son propios de la sentencia de fondo. En tratándose de actos con naturaleza negativa, la Suprema Corte ha establecido jurisprudencia estimando que es improcedente la medida cautelar: "ACTOS NEGATIVOS. SUSPENSION IMPROCEDENTE.- Contra ellos es improcedente conceder la suspensión". (Tesis Jurisprudencial 26, página 50, Octava Parte, Tomo Común al Pleno y a las Salas. Compilación 1985). En conclusión, es improcedente la suspensión porque no es susceptible de suspenderse lo que no puede realizarse.

ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS.- La Suprema Corte los ha definido de la siguiente manera: "Son aquellos aparentemente negativos pero con efectos positivos".

Sobre estos actos Ignacio Burgoa establece necesariamente una distinción: "Si el acto reclamado se tilda de negativo estriba esencial y exclusivamente en una mera abstención, 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" (22).

Los efectos de los actos negativos con efectos positivos, se traducen en actos efectivos de las autoridades que tienden a imponer obligaciones a los gobernados; éstos son susceptibles de ser suspendidos; pues así se sustenta en la tesis jurisprudencial 76, página 124, Tomo Salas, Compilación 1985: "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.

ACTOS PROHIBITIVOS.- No debe confundirse los actos negativos con los prohibitivos para efectos de la suspensión; los primeros implican una abstención, un no hacer, una negativa de la autoridad recaída a la petición de una persona; los segundos, 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. Para la suspensión

los prohibitivos no solo 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. Por tanto, es procedente la suspensión en términos de la Ley de Amparo. Sobre el tema, 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 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. 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 tiene 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 encuentra en esta situación no puede aplicar la regla de que en el incidente no se debe prejuzgar sobre cuestiones de fondo, pues ello será lógica y legalmente imposible (ya que de una manera u otra, negando o concediendo 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".

ACTOS FUTUROS PROBABLES O INCIERTOS. - Son aquellos que pueden o no suceder, es decir, no se tiene una certeza clara de que se

realizan. Contra ellos no es procedente la suspensión. ACTOS FUTUROS INMINENTES.— Son aquellos que están próximos a realizarse de un momento a otro y cuya comisión es más o menos segura en un lapso breve y reducido o bien existe la inminencia de su realización. Contra este tipo de actos procede la suspensión.

En resumen, 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 realizaran; 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.

4.- EFECTOS DE LA SUSPENSION.

En el capítulo III de la Ley de Amparo existen diversos artículos que disponen lo relativo a los efectos de la suspensión.

El artículo 123, de la referida ley, dispone que la concesión de la suspensión de oficio se comunicara de sin demora para su cumplimiento, lo que significa que dicha medida surte sus efectos desde el momento en que se dicta y su cumplimiento debe hacerse pronto y sin demora dada su importancia, es decir, al decretarse de plano sus efectos son

de inmediato; en caso contrario se dejaría sin materia el amparo.

En dicho precepto la intención del legislador fue que los efectos de la medida suspensiva que se decreta de plano sean pronto y sin demora protegiendo los derechos inherentes del gobernado (tales como la vida, su integridad física o su libertad, pues de consumarse serían de difícil o imposible reparación), sin que sea necesario inclusive que se solicite; además, no es necesario esperar para que surta efectos la medida cautelar a que se notifique a las responsables, dada su importancia y trascendencia, que inclusive se tipifica penalmente la conducta negligente del juez de Distrito cuando no suspende los actos reclamados y es procedente la suspensión de plano. De ahí que surta sus efectos desde luego dicha medida, con independencia de las modalidades de los efectos, o sea, para evitar la ejecución de los actos o para mantener las cosas en el estado que guardan al momento de dictarse.

Por otro lado, el numeral 139, párrafo primero, del mismo ordenamiento, indica cuando surte sus efectos la suspensión, pues establece lo siguiente: "El auto en que un 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".

En atención a dicho precepto, la suspensión surte sus efectos desde luego, es decir, en el momento en que se dicte el

auto, sin que sea necesario que se notifique dicho proveído a las responsables. De este punto, cabe destacar que aún cuando la autoridad no sea notificada de una suspensión tiene obligación de respetarla cuando el quejoso exhiba copia certificada de ella, sin que sea válido su desacato argumentando la falta de su notificación; en la práctica, normalmente el demandante solicita copia certificada del auto en que se haya concedido dicha medida, para lograr de manera más pronta que la responsable conozca esa concesión con el fin de evitar la ejecución de los actos reclamados, independientemente de que con posterioridad sea notificada por el juzgado tal determinación, pues en caso de no respetar esa medida incurrirá en responsabilidad.

Aún cuando el precepto citado no hace distinción entre la suspensión provisional y definitiva, de su interpretación debe entenderse para ambas pues ni sus efectos ni objeto son diferentes.

Por otra parte, el artículo 130, de la ley en cita, corrobora que la suspensión a petición de parte surte sus efectos desde su concesión, dejando de hacerlo hasta que se dicte la sentencia de amparo. Asimismo, el precepto en comento, establece que el agraviado tiene cinco días a partir de que surte sus efectos la suspensión para cumplir con los requisitos que se hayan impuesto para su concesión, ya que de lo contrario dejará de tener efectos. Es menester señalar que la garantía indicada no es requisito de procedibilidad de la suspensión ya que se concede y empieza a surtir sus efectos aún sin la

garantía, pero si es un requisito de efectividad para su continuación o prolongación en el tiempo. En caso de que transcurran los referidos cinco días sin que el quejoso cumpla con la garantía y las responsables no ejecuten el acto, éste no pierde el derecho de exhibirla, es decir, se da la posibilidad de que se exhiba con posterioridad siempre que no se haya ejecutado el acto; en esta hipótesis, el Juez de Distrito únicamente dictará el auto correspondiente en que se deje sin efectos la medida cautelar cuando las responsables hagan valer en su favor la inexistencia de la garantía, nunca lo hará de oficio.

A continuación, se citaran algunas tesis de jurisprudencia sobre los efectos de la suspensión:

"SUSPENSION, EFECTOS DE LA.- Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo". (Tesis Jurisprudencial 1871, compilación 1988, página 3016).

"EFECTOS DE LA SUSPENSION.- Los efectos de la suspensión deben referirse sólo al acto reclamado; sin ampliarlos a otros que no hayan sido materia del juicio; por tanto, al concederla, no deben imponerse al quejoso restricciones en el goce de su derecho, a menos que hayan sido materia de amparo". (Tomo XII, página 516 Delgado Silvano. 2-III-23).

"SUSPENSION DEFINITIVA, CESACION DE LOS EFECTOS DE LA.-Al decretarse ejecutoriada la sentencia definitiva dictada en el

Juicio principal a que el incidente de suspensión corresponde, automáticamente los efectos de la medida cautelar definitiva decretada en éste cesan al haberse emitido aquél auto, cifándose el quejoso al imperio de dicha sentencia ...". (Incidente en revisión 138/86, Informe 1986, pág. 38).

"SUSPENSION EFECTOS DE LA.- El hecho de que el juez de Distrito haya sobreseído en el juicio de garantías, no quita sus efectos al auto de suspensión, ya que su resolución es revisable ...". (Compilación 1988, pág. 2994).

"SUSPENSION EFECTOS DE LA.- Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla y no en invalidar lo actuado hasta ese momento, pues esto sería darle a la suspensión señalada efectos restitutorios, lo que es materia exclusiva de la sentencia de fondo en el juicio de amparo, cuando se concede la protección constitucional". (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima época, volumen II, Segunda Parte, pág. 45).

"SUSPENSION, EFECTOS DE LA.- La suspensión decretada por un juez de Distrito debe ser notificada también a las autoridades ejecutoras, a fin de que tenga debido cumplimiento". (Compilación 1988, pág. 2295).

C A P I T U L O I I I

EXPLICACION PRACTICA-JURIDICA DE LA TRAMITACION DEL INCIDENTE DE SUSPENSION EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

1.- FORMACION DEL INCIDENTE DE SUSPENSION.

Con objeto de tener una mejor comprensión del tema que se anuncia, es necesario tener presente lo siguiente: la acción del amparo es el derecho público subjetivo de obtener el servicio jurisdiccional por la posible violación de las garantías individuales y la demanda es el acto procesal por el que el titular de la acción al ejercitarla de manera positiva, inicia el procedimiento. El título Segundo, Capítulo I, artículos 114 a 157, de la Ley de Amparo, regulan el procedimiento del amparo indirecto o bi-instancial.

La demanda de amparo se presenta por escrito tal y como lo previene el artículo 116, de la citada ley; sin embargo, existen casos de excepción en asuntos de gravedad o urgencia con que el amparo deba presentarse ante el órgano jurisdiccional, y aunque en la práctica no son muy usuales estos son por comparecencia y telégrafo. Se presenta ante un juez de Distrito en la materia en que se promueva (si no existe juez de Distrito, se promoverá ante la máxima autoridad de la localidad en que se pretenda realizar el acto reclamado), sólo en el Distrito Federal y Guadalajara hay juzgados de

Distrito especializados por materia penal, administrativa, civil y laboral, en cualquier otra entidad los juzgados son mixtos, es decir, conocen de todas las materias. En el Distrito Federal, en materia administrativa, se presenta en la oficialía de partes común de los juzgados de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, con tantas copias como autoridades responsables señale, incluyendo dos para el incidente de suspensión en caso de que lo solicite, al tercero perjudicado si lo hubiere y para el agente del ministerio público federal de la adscripción que conozca de ella. (art. 120 L.A.)

Al recibirla por dicha oficialía de partes común en materia Administrativa, el encargado razona su presentación y la registra en la computadora que contiene un sistema aleatorio que turna las demandas a cada uno de los diez juzgados de esa materia. Luego, el oficial de partes del juzgado al que le tocó conocer de la misma, la registra en el libro que para tal efecto se lleva en cada juzgado y la turna al primer secretario para que la estudie, analice y determine si el juzgado es o no competente, basándose para ello en los artículos 36, 44, 49, 50 y 114 de la Ley de Amparo, 52 y 53, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Si es procedente, o bien no se advierte notoria improcedencia, se examinan los requisitos a que alude el artículo 116, de la ley de la materia, para estar en aptitud de admitirla, aclararla o desecharla, según lo que proceda.

En caso de admisión, que es lo que interesa para este

trabajo; el acuerdo por el que se admite debe contener entre otros requisitos los siguientes:

a. La expresión declarativa de que se admite la demanda, ordenándose su registro en el libro de gobierno y la formación del expediente respectivo.

b. La orden de tramitar por duplicado y cuerda separada el incidente de suspensión, siempre y cuando se haya solicitado en la demanda. (art. 142 L.A.). Caso distinto cuando se provee sobre la suspensión de plano, ya que con independencia de su solicitud, el juez deberá pronunciarse sobre la misma sin formar el incidente respectivo. (arts. 123 y 130 L.A.)

c. El señalamiento de fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional y la petición del juez para que las autoridades responsables rindan su respectivo informe con justificación.

d. El mandamiento de emplazar al tercero perjudicado en caso de que exista y la orden de dar vista al ministerio público federal de la adscripción para los efectos de su representación.

Además de lo anterior, y según las circunstancias del asunto o peticiones del quejoso, se deberá proveer entre otras cosas la autorización de la persona o personas que indique para oír notificaciones en términos del artículo 27 de la referida ley, o bien, con todos los términos del citado numeral. Cuando el amparo sea promovido por varias personas se les requiere para que designen representante común atento a lo dispuesto por el artículo 20 de la ley indicada; si el demandante no señala

domicilio en la jurisdicción del juzgado se le previene en términos del artículo 305, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, para que lo haga con el apercibimiento de notificarle por estrados; y por último, el recibimiento de las probanzas documentales que ofreciere o bien, el anuncio de alguna prueba que requiera preparación para su desahogo.

Esquemáticamente un auto de admisión es de la siguiente manera:

CUENTA.- El catorce de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, la secretaria da cuenta al juez con el escrito de demanda promovida por Raymundo Meneses Tepepa y coagraviados, en la oficialía de partes común de los juzgados de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, el catorce de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, con nueve copias y cinco anexos. Conste.

México, Distrito Federal, a catorce de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.

Vista; la demanda de amparo que presenta Raymundo Meneses Tepepa y coagraviados, por su propio derecho, contra actos del delegado político del departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras autoridades, regístrese en el libro de gobierno con el número 000/94 y fórmese expediente; con apoyo en lo dispuesto por los artículos 1°, y del 147 al 149 de la Ley de Amparo, SE ADMITE.

Tramítense por duplicado y separado el incidente de suspensión relativo a este juicio de garantías. Dése la

intervención que legalmente le corresponde al ministerio público, pídase a las autoridades señaladas como responsables su informe justificado, el que deberán rendir en el término de cinco días, a partir de aquel en que queden legalmente notificadas del presente proveído.

Se fijan las NUEVE HORAS CON TREINTA MINUTOS DEL VEINTIOCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, para la celebración de la audiencia constitucional.

Téngase como domicilio del quejoso para oír y recibir notificaciones el que señala en su escrito inicial de demanda y con apoyo en lo dispuesto por el artículo 27, de la ley invocada téngase por autorizada para tal efecto a la persona que indica; no así con todas las facultades que establece dicho numeral hasta en tanto promueva en el expediente informando que ha registrado su cédula profesional o carta de pasante que le faculte ejercer la profesión de licenciado en derecho. Por otra parte, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20 de la ley en consulta, prevéngase a los demandantes para que dentro del término de tres días designen un representante común, en la inteligencia que de no hacerlo así el juez designará a cualquiera de ellos.

Con apoyo en lo dispuesto por el artículo 151, de la ley de la materia, téngase por recibidas las pruebas documentales que ofrecen y exhiben con su demanda, relaciónense en la audiencia de ley. Con el mismo fundamento, ténganse por anunciadas las pruebas de inspección judicial, testimonial y pericial a que se refieren los demandantes.

Respecto de la inspección anunciada, comisionese a uno de los actuarios de la adscripción para que se constituya en el domicilio que indican los promoventes y de fe de los puntos sobre los que versará dicha probanza, notifíquese dicha determinación a las partes para que si lo desean comparezcan a esa diligencia y hagan valer lo que a su interés legal corresponda. Se señalan las doce horas del veintidós de los corrientes para el desahogo de la probanza de mérito.

En cuanto a la testimonial que se anuncia, déjese en el expediente copia del interrogatorio al tenor del cual serán examinados los testigos y distribúyanse el resto entre las demás partes a efecto de que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas al verificarse la audiencia de ley si así conviene a sus intereses y requiérase a los oferentes para que en la fecha señalada para referida audiencia presente a sus testigos con credencial de validez oficial; en la inteligencia que de no hacerlo así o bien manifieste el impedimento legal que tenga para hacerlo, será declarada la deserción de la prueba en su perjuicio.

Finalmente, por lo que hace a la pericial anunciada, requiérase al director general de asuntos periciales de la procuraduría general de la república, para que en el término de tres días proporcione nombre y domicilio de un perito en grafoscopia a fin de requerirle para que proteste el cargo conferido o bien manifieste el impedimento que tenga para aceptarlo; apercibido que de incumplimiento se le impondrá una multa por la cantidad de cien nuevos pesos de conformidad con

el artículo 59, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo.

NOTIFIQUESE.

Lo proveyó y firma, el juez único de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal. Doy fe.

Ahora bien, una vez hechos los comentarios sobre la tramitación de la admisión de la demanda de amparo, se estudiara únicamente lo respectivo sobre el incidente de suspensión en materia administrativa.

Como quedó precisado, el juez de Distrito ordena en el cuaderno principal se forme el incidente de suspensión cuando se haya solicitado; empero, si se trata de alguno de los casos a que se refiere el artículo 123, de la Ley de Amparo; la suspensión se decretará de oficio, en esos casos, la suspensión se concederá sin sustanciación alguna, de plano, en el mismo auto que admita la demanda pero sin formarse el expediente relativo al incidente de suspensión, comunicándose a las autoridades responsables esa determinación para su inmediato cumplimiento, haciendo uso inclusive de la vía telegráfica en términos del párrafo tercero del artículo 23 de la misma ley.

La duplicidad de los cuadernos incidentales obedece a la la celeridad y complejidad del incidente, puede interponerse el recurso que la propia ley prevé sobre su iniciación, tramitación y resolución, por lo que de ser así, se remitirá el original de esos incidentes a la superioridad que conozca del recurso precedente. El artículo 142, de la Ley de Amparo,

previene la referida duplicidad.

En el auto con el que se cumple la orden de formar el incidente de mérito, el juez de Distrito entre otras cosas deberá acordar lo siguiente: 1.- Pedir el informe previo a las autoridades señaladas como responsables, el que deberán rendir dentro del término de veinticuatro horas (artículo 131, párrafo primero, de la Ley de Amparo). En casos urgentes, podrá ordenar a dicha responsable que rinda su informe telegráficamente tal y como lo previenen los artículos 132 y 23, párrafo tercero, de la ley en consulta. 2.- Fijará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental, que deberá celebrarse dentro de las setenta y dos horas siguientes a la formación del incidente de suspensión; y 3.- Resolver sobre la procedencia de la suspensión provisional del o los actos reclamados.

Aunque en el capítulo anterior se tocó el tema de la suspensión provisional y definitiva cabe destacar los siguientes comentarios: si se decreta la suspensión provisional del acto reclamado, generalmente, es para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que guardan hasta antes de que se notifique a la autoridad responsable el proveído que conceda dicha medida cautelar; en algunos casos, el efecto de esa suspensión puede tener efectos de mandamiento, es decir, ordenar a la autoridad a que ejecute determinada acción restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de cometer el acto que se le reclama, ello, con el fin de preservar la materia del amparo y evitar se le causen daños y perjuicios de difícil reparación al demandante; claro ésta, con

las condicionantes legales que el juez determine, como pueden ser la garantía, fianza o que el acto que se reclama no derive de alguna otra infracción legal en que incurra el quejoso. Así, la medida cautelar será concedida en este momento procesal tomando en cuenta las constancias que exhiban con la presentación de la demanda, con independencia de que no se especifique que aquellas sean agregadas al incidente de suspensión, pues para el estudio de su procedencia se toman en cuenta las documentales que se exhiben con la demanda y que se tienen a la vista, además, de reunir los requisitos a que alude el artículo 124 de la referida ley, estudiados en el capítulo que antecede. Se señalará garantía bastante para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que con la concesión de la suspensión se causaren al tercero perjudicado, si al quejoso no le favorezca la sentencia que resuelva el fondo de la cuestión planteada, pero si los derechos del tercero no son estimables en dinero, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía (art. 125 L.A.). Igualmente, conviene hacer mención que si se concede la suspensión provisional contra el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, ésta será condicionada, es decir, surtirá sus efectos desde luego, pero dejará de hacerlo si no se acredita con las documentales idóneas que se haya exhibido garantía al menos por el equivalente a la cantidad que se cobra ante la tesorería de la federación, entidad federativa, municipio que corresponda o ante la autoridad exactora.

En cambio, si se niega la suspensión provisional deberán

expresarse las razones de su negativa, como el no satisfacer los requisitos del aludido artículo 124.

También debe acordarse en el auto de la suspensión provisional las demás peticiones que puedan formular los demandantes, tales como expedición de copias certificadas del referido auto, el anuncio de alguna de las pruebas que requieran de preparación para su desahogo, etc..

Esquemáticamente, el auto que forma el incidente de suspensión puede ser de la siguiente manera:

CUENTA.- El catorce de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, la secretaría da cuenta al juez con las copias simples de la demanda de amparo promovida por Raymundo Meneses Tepepa y coagraviados. Conate.-

México, Distrito Federal, a catorce de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.

Vistas; las copias simples de la demanda de amparo, presentada por Raymundo Meneses Tepepa y Coagraviados, contra actos del delegado político del departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras autoridades, fórmese por duplicado el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo número 000/94. Con apoyo en lo dispuesto por los artículos 131, 132 y 142 de la Ley de Amparo, pídase a las autoridades responsables su informe previo, el que deberán rendir por duplicado y dentro del término de veinticuatro horas al en que queden legalmente notificadas del presente proveído, remitiéndoles copia simple de la demanda para tal efecto.

Se fijan las ONCE HORAS DEL VEINTICINCO DE MARZO DE MIL

NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, para la celebración de la audiencia incidental.

Con apoyo en lo dispuesto por el artículo 124 de la ley invocada, interpretado a contrario sensu, SE NIEGA a los promoventes la suspensión provisional, respecto de los actos reclamados consistentes en la imposición de medidas correctivas relacionadas con la descarga de sus aguas residuales, pues de la lectura de la demanda se advierte que la autoridad se fundamenta para la emisión de ese acto en los artículos 121, 122 y 123 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los que disponen las medidas relativas a las descargas de aguas residuales que contengan contaminantes en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población. Se estima que de concederse la medida suspensiva se lesionaría el interés social dado que la descarga de aguas contaminadas en los sistemas de alcantarillado producen alteraciones al medio ambiente, y la sociedad esta interesada en que sea protegido este con cualquiera de las medidas necesarias, además, el agua al ser un recurso no renovable, antes de descargarse debe dársele el tratamiento que establecen las normas relativas, porque de otro modo alterarían y o destruirían los sistemas ecológicos, por tanto esas normas que tienden a preservar la ecología indudablemente son de orden público; de ahí que, si la quejosa debe cumplir con las medidas impuestas, no se ve como pueda ocasionarle daños y perjuicios de difícil reparación puesto que son medidas correctivas tendentes a preservar las normas oficiales mexicanas para el

bienestar de la colectividad más no así para el beneficio de un particular. Asimismo, con fundamento en el mismo precepto, SE CONCEDE la suspensión provisional a los demandantes para el único efecto de que la autoridad exactora se abstenga de hacer efectiva la multa que se le impuso a cada uno de los demandantes en la resolución que reclaman, así como para que se paralice el procedimiento administrativo de ejecución económico coactivo respecto de los impuestos vencidos sobre el uso de materias contaminantes. Dicha medida surte sus efectos desde luego pero dejará de hacerlo si los quejosos no acreditan fehacientemente en autos, en el término de cinco días haber garantizado ante las autoridades correspondientes el pago de la multa impuesta, en cualquiera de los medios permitidos por las leyes aplicables.

Finalmente, expídanse las copias certificadas que solicita y téngase como autorizados para recogerlas a José Luis Díaz.

Lo proveyó y firma, el juez único de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal. Doy fe.

Ahora bien, en el caso que al presentar la demanda de amparo no se solicite el incidente de suspensión, el artículo 141, de la ley de la materia, dispone que cuando al promoverse la demanda no se pidió el incidente de suspensión, el quejoso podrá hacerlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

Efectivamente, en la práctica no es muy común que con posterioridad se pida el incidente, pues como se preciso con

anterioridad uno de los objetivos del incidente de suspensión es paralizar los actos de las autoridades que probablemente sean violatorios de garantías constitucionales, además, la ley en comento dispone en el aludido artículo 141, que ese evento se tramite con posterioridad a la presentación del escrito inicial de demanda siempre que no se tenga por ejecutoriada la sentencia que haya resuelto el fondo de la litis planteada.

Tan luego se promueva en el expediente principal la formación del incidente de suspensión, se dictará un auto en el que se ordene la formación por duplicado y cuerda separada de aquél, para lo cual el promovente deberá acompañar dos copias más del escrito inicial de demanda, en la misma fecha se formarán los incidentes respectivos mediante un proveído que contendrá como mínimo los puntos que se precisaron con anterioridad y se resolverá sobre la suspensión provisional.

Esquemáticamente, el auto que ordena la formación del incidente de suspensión dictado con posterioridad a la presentación de la demanda puede ser de la siguiente manera: CUENTA.- El diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, la secretaría da cuenta al juez con un escrito registrado con el número 00000 en el libro de correspondencia del juzgado. Conste.-

México, Distrito Federal, a diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.

Visto; téngase por recibido el escrito signado por el quejoso, con el que solicita se la formación del incidente de suspensión. Con apoyo en lo dispuesto por el artículo 141, de

la Ley de Amparo, con las copias simples de la demanda de amparo, fórmese por duplicado y cuerda separada el incidente de suspensión relativo a este juicio.

Háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno.

NOTIFIQUESE.

Lo proveyó y firma, el juez único de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal. Doy fe.

2.- NOTIFICACION A LAS PARTES, PRUEBAS Y AUDIENCIA INCIDENTAL.

NOTIFICACION A LAS PARTES:

La notificación, como es sabido, es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a otros sujetos procesales el contenido de una resolución judicial. Es un acto netamente jurisdiccional porque es desarrollado por el órgano estatal autorizado para conocer determinado asunto judicialmente.

En cuanto a la notificación del incidente de suspensión a las partes, tenemos que una vez tramitado el incidente se pasan los cuadernos que se formaron por duplicado a la actuario del juzgado para que se realice la notificación respectiva.

La Ley de Amparo, en el capítulo IV del Título Primero, contiene las disposiciones relativas a este tema. El artículo 27, primer párrafo, ordena que las resoluciones deben ser notificadas a más tardar dentro del día siguiente al en que se hubiese pronunciado. En términos del artículo 30, del mismo

ordenamiento legal, la autoridad que conozca del incidente de suspensión podrá ordenar que se haga personalmente determinada notificación a cualquiera de las partes cuando lo estime conveniente.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado la expresión "cuando lo estime conveniente" al establecer que el juzgador podrá ordenar que se haga personalmente determinada notificación, no esta sujeta a su voluntad, sino que el arbitrio judicial debe ajustarse a los dictados de la razón y al caso concreto de acuerdo a las circunstancias del tiempo y lugar. Así por ejemplo, cuando la resolución dictada en la audiencia incidental no sea pronunciada el día señalado para su celebración, sino con posterioridad, su notificación debe hacerse en forma personal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 30 antes citado, más aún, si la misma le es en todo o en parte desfavorable al quejoso. (1)

En ese orden de ideas, las notificaciones a las partes se hacen de la siguiente manera:

a) Al quejoso se le hacen de forma personal o por lista, las primeras están previstas en la fracción II, del artículo 28, de la Ley de Amparo, y las segundas en la fracción III, del propio ordenamiento legal. Se ordena de manera personal a discreción del juez, pero generalmente es cuando en el auto que ordenó formar el incidente respectivo se contenga algún requerimiento

(1). Amparo en revisión 543/90. Jorge Padilla Vargas. 25 de abril de 1990. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis 9, Octava época.

o prevención formulados, en caso distinto se hará por lista; cabe mencionar que la notificación personal es obligatoria cuando los quejosos se encuentren privados de su libertad, por exhorto o despacho si se encuentran fuera del lugar del juicio, salvo que se haya señalado domicilio dentro de la jurisdicción del tribunal federal.

Las notificaciones personales deberán hacerse conforme a las siguientes reglas: i. El actuario buscará la persona a quien deba hacerse la notificación, para que la diligencia se entienda directamente con ella. ii. Si no la encontraré, le dejaré citatorio para hora fija dentro de las veinticuatro horas siguientes y si no lo esperaré, hará la notificación por lista.

El citatorio se entregará a los parientes, empleados o domésticos del interesado, o a cualquier otra persona que viva en el domicilio que se haya indicado para oír notificaciones, siempre y cuando el actuario se haya cerciorado de que vive ahí la persona que deba ser notificada; de todo esto, el actuario levantará el acta respectiva donde especificará la razón de su dicho. El citatorio deberá contener una síntesis de la resolución que deba ser notificada. iii. Cuando no conste en autos el domicilio del quejoso, ni la designación de casa o despacho para oír notificaciones, la notificación se hará por lista, claro está siempre y cuando no se haya desahogado ese requisito previo requerimiento. iv. Si existe tercero perjudicado y no obra en autos su domicilio para oír notificaciones, el actuario lo asentará en su respectiva razón

y dará cuenta al juez, éste, dictará las medidas necesarias para que se investigue el domicilio del tercero perjudicado. En el caso del incidente, como ya se dijo tiene la característica principal de celeridad en su procedimiento, por ello, normalmente la primera notificación se hace por lista.

b) A las autoridades responsables por medio de oficio, en la práctica en los juzgados de Distrito en materia administrativa existe el nombramiento de zoneros quienes llevan los oficios a las autoridades responsables, recabando el sello de recibido lo que se conoce como constancias de notificación, si éstas radican en la jurisdicción del Juzgado, Distrito Federal, o por correo con acuse de recibo en pieza certificada si las responsables radican fuera de la jurisdicción del tribunal. Con el mismo se les remite la copia de la demanda para que estén en aptitud de rendir "de manera más pronta" su informe previo, dada la celeridad del incidente, además, al tener a la vista la demanda de amparo se encuentran en posibilidad de contestarla con la remisión de su informe previo.

c) Por lo que hace al tercero perjudicado, primeramente debe tenerse presente la ley de la materia no contiene ningún precepto claro en el sentido de establecer la notificación obligatoria, empero, rige para dicha parte la misma regla que para los quejosos. Así, si el quejoso señaló el domicilio del tercero perjudicado a fin de poderlo emplazarlo a juicio, se hará la notificación personal con las mismas reglas que para el quejoso, en caso de no contar con el referido domicilio se requerirá al demandante para que lo proporcione y se pueda

emplazar a dicha parte; si prevalecen resultados negativos, la notificación en el incidente se hará por lista.

d) Las notificaciones al ministerio público federal, se rigen con las mismas reglas que toman para el tercero perjudicado, según lo dispone la fracción III, del artículo 28 y el artículo 30.

PRUEBAS Y AUDIENCIA INCIDENTAL.

Una vez formado el incidente de suspensión deberá solicitarse de inmediato a la autoridad responsable rinda su informe previo; el juez o la autoridad que conoce del amparo, debe citar a las partes para la audiencia incidental que se efectuará dentro de las setenta y dos horas, excepto cuando las responsables funcionen fuera del lugar de residencia del juez y no sea posible que rinda su informe previo con la debida oportunidad. En este caso, el artículo 133, de la propia ley establece: "... se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia en vista de los nuevos informes".

La autoridad responsable debe rendir su informe previo dentro de veinticuatro horas y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 132, el informe se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde, determinando la existencia del acto que de ella se

reclama y cuando sea necesario la cuantía que lo haya motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia de la suspensión. Igualmente, el precepto citado faculta al juez para ordenar a la responsable que rinda el informe de que se trata por vía telegráfica, pero siempre y cuando el quejoso asegure los gastos ocasionados. El mismo numeral, prevé que cuando la autoridad sea omisa (por negligencia, mala fe, etc.) en rendir su informe previo, se establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías para el solo efecto de la suspensión.

El artículo 131, de la ley de la materia, establece que con informe o sin él se celebrará la audiencia incidental en la fecha y hora que se han señalado en el auto inicial; en la que se podrán ofrecer pruebas y formular alegatos y el juez resolverá conforme a derecho, negando o concediendo la suspensión definitiva.

El mismo numeral, establece que en la audiencia incidental: "... el juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las parte, las que se recibirán desde luego; ..."

Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17, de esta ley, podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial. (Los supuestos son, actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional.)

Como el incidente de suspensión en el juicio de amparo, tiene una tramitación distinta al principal, no es aplicable al primero lo relativo a las reglas de las pruebas pericial y testimonial, es decir, anunciarse con antelación determinada (cinco días) a la fecha señalada para la audiencia constitucional, tal y como lo previene el artículo 151, de la Ley de Amparo; en tanto que, conforme a lo dispuesto por el artículo 131 de dicho ordenamiento legal, las pruebas documental y de inspección ocular, así como la testimonial, en los casos excepcionales en que su recepción es admisible, pueden ofrecerse y desahogarse en la audiencia incidental, sin que tales probanzas requieran anuncio previo.

La audiencia incidental, como toda audiencia es un acto procesal complejo, pues en ella se registran diversos actos imputables tanto a las partes como al órgano jurisdiccional o juez de Distrito. Consta de tres periodos procesales que son: el probatorio, que se divide en etapa de ofrecimiento de pruebas, de su admisión y desahogo; el de alegatos y el de resolución. En esta audiencia, el ofrecimiento de pruebas es el acto mediante el cual el quejoso, autoridad responsable, tercero perjudicado (si lo hay) y el ministerio público federal aportan al juez de Distrito los elementos de convicción que establezcan o no la procedencia de la suspensión definitiva.

Las pruebas que se aporten en esta audiencia deben tener como finalidad prioritaria demostrar la certeza del acto reclamado, así como las dos condiciones genéricas para la procedencia de esa medida cautelar y que son la suspendibilidad

de dicho acto y la satisfacción de los requisitos establecidos en las fracciones II y III, del artículo 124, de la ley de la materia. Además, el quejoso debe comprobar su interés jurídico en la obtención de tal medida, es decir, demostrar, aunque presuntivamente, el derecho que le asiste y que pudiera lesionarse con los actos que impugna.

Dada la autonomía procesal del incidente de suspensión, las pruebas documentales que se hubiesen acompañado a la demanda de amparo o las que obren en el expediente principal, no surten sus efectos en el incidente, aunque las ofrezcan las partes; por tanto, en la audiencia incidental deben presentarse copias certificadas o autorizadas de tales pruebas, pues el juez de Distrito, al dictar la interlocutoria que resuelva la suspensión definitiva no puede tener a la vista las constancias que se encuentren agregadas al cuaderno principal.

La prueba documental implica la constancia escrita de un hecho, pudiendo estribar en instrumento privado o público, de acuerdo con las disposiciones relativas del Código Federal de Procedimientos civiles y con la respectiva valoración al momento de dictar la interlocutoria sobre la suspensión definitiva.

En cuanto a la inspección judicial, podemos decir que participa del mismo fundamento que la prueba testimonial, o sea, la captación o percepción sensitiva de hechos y circunstancias, con la modalidad de que en aquélla el testigo es el juez, a diferencia de lo que sucede en la segunda, en la cual la testificación incumbe a simples particulares.

Una vez que las partes hayan ofrecido sus pruebas, el juez dictará el proveído correspondiente admitiéndolas o rechazándolas, según se haya o no ajustado su ofrecimiento a la ley.

El desahogo de las pruebas documentales se realiza automáticamente con su mera exhibición, presentación o compulsas en la audiencia incidental; y en cuanto a la inspección judicial, dicha audiencia debe suspenderse para procesalmente prepararla y se reanuda para su desahogo, quedando concluida la audiencia.

Sobre el particular, existe una importante tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que cuando la prueba de inspección judicial tenga que desahogarse fuera de la residencia del juez de Distrito o no pueda rendirse en la misma fecha en que se hubiere señalado la celebración de la audiencia incidental, ésta deberá transferirse. (2).

Una vez practicadas las pruebas que se hayan ofrecido en la audiencia incidental, las partes pueden formular sus alegatos que no son sino consideraciones jurídicas tendientes a demostrar, con apoyo en las probanzas aducidas, que la suspensión definitiva debe otorgarse o negarse, según el caso. Formuladas los alegatos el juez debe dictar la interlocutoria correspondiente en la misma audiencia, concediendo o negando la medida preventiva de los actos reclamados, o lo que fuere procedente de conformidad con lo dispuesto por el artículo 134 de la ley en cita.

(2). Informe correspondiente al año de 1948. Primera Sala, pág. 61 y 62.

3.- RESOLUCION.

Para el maestro Burgoa, el incidente de suspensión existe como accesorio a la controversia constitucional que plantea el quejoso, surge un conflicto jurídico entre éste y la autoridad responsable y tercero perjudicado si lo hubiere, sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión definitiva; se forma por las pretensiones opuestas de tales sujetos procesales, pues el demandante exige que se le conceda la medida suspensiva y las autoridades se le niegue. La resolución que dicta el juez de Distrito respecto de la suspensión definitiva es de carácter jurisdiccional, y como se trata de una cuestión accesoría, de tipo incidental recibe el calificativo de interlocutoria, no teniendo, por ende, la naturaleza de "auto", como indebidamente lo denomina la Ley de Amparo. (3)

La interlocutoria puede tener un triple resultado a saber: concesorio de la suspensión definitiva, denegatorio de la medida cautelar o declarativo de que el incidente respectivo queda sin materia. De ésta manera, se somete a reglas legales y jurisprudencialmente establecidas que el juez de Distrito debe tener presente al momento de resolver:

1. No debe conceder la medida cautelar con efecto de que se impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él (art. 138). Tal disposición legal se corrobora con la

(3). BURGOA, Op. cit. pág. 702.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reputa al procedimiento judicial como de orden público, sin que, por ello, deba suspenderse; y entre otras cosas, para preservar la materia del amparo. De acuerdo a lo anterior, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento judicial o administrativo, la suspensión definitiva sólo debe otorgarse para evitar que se produzcan, en detrimento del quejoso sus consecuencias o efectos extraprocesales, pero no los que origine para impulsar la secuela procesal.

2. Al dictarse la interlocutoria suspensiva, el juez de Distrito no debe analizar la cuestión de si el quejoso o el tercero perjudicado haya o no comprobado sus respectivos derechos, pues el examen de éstos es objeto de la sentencia constitucional. Es decir, si tales derechos implican la materia del amparo, su ponderación no debe servir de fundamento para conceder o negar la suspensión definitiva, pues para su procedencia basta que el peticionario demuestre de manera presuntiva su interés jurídico en la obtención de la citada medida; a efecto de comprobar el supuesto del requisito previsto en el artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo, se toma en consideración la dificultad en la reparación de los daños y perjuicios que se le pudieren causar con motivo de la ejecución de los actos reclamados, daños y perjuicios que siempre deben afectar dicho interés.

3. Para el dictado de la interlocutoria referida, la jurisprudencia ha establecido que no deben estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo, tales como la

constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, la procedencia o improcedencia del juicio de amparo, de tal suerte que al concederse o negarse la suspensión definitiva, jamás se deben tomar en cuenta causas o motivos que pudieren originar el sobreseimiento. Sobre el particular difiere Ricardo Couto al afirmar que para negar o conceder la suspensión debe prejuizarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, con independencia de que el juzgador en la sentencia de fondo se aparte de ese criterio pre-decisorio.

Sin embargo, el principio que obliga al juez a no abordar ninguna cuestión que atañe al fondo del juicio constitucional para resolver el otorgamiento o negación de la suspensión radica en la reunión concurrente de tres condiciones genéricas como son la existencia de los actos reclamados, la naturaleza de éstos y la satisfacción de los requisitos previstos en el artículo 124, de la Ley de Amparo, destacando entre ellos los que se refieren a la no contravención de normas de orden público y a la no afectación del interés social, con motivo de dicha medida suspensiva, de ahí que resulta extraño el posible aspecto de constitucionalidad o inconstitucionalidad que pudieran presentar los actos reclamados, pues sus vicios de éstos son estudiados a la luz de los conceptos de violación tomando como base los preceptos constitucionales.

En cuanto a las ideas de orden público y de interés social, tienen un contenido eminentemente sociológico que puede ser ajeno a los elementos intrínsecos de la norma jurídica, es

decir, sin contener características de la ley sino entrañan su causa final basada en fenómenos, hechos, factores y circunstancias que se dan variablemente en el ambiente social. Efectivamente, de concederse o no la suspensión porque los actos reclamados puedan ser aparentemente constitucionales o inconstitucionales el juzgador se desentendería de los elementos rectores de la procedencia de dicha medida, como son, primordialmente, la no infracción del orden público y la no afectación del interés social, bastando la calificación previa de la anti-juridicidad de dichos actos para ordenar su paralización.

4. Por otro lado, también rige el principio de estricto derecho a las interlocutorias suspensionales, en cuanto a que solo deben contraerse a los actos respecto de los cuales se haya solicitado la suspensión por el quejoso ya que los efectos de esa mediada no pueden abarcar actos distintos de los que fueron materia de ella. Sin embargo, cuando la suspensión se otorga contra un fallo se entiende concedida en cuanto a sus efectos, pues no debe hacerse distinción entre esté y su ejecución, es decir, si en la demanda de amparo únicamente se señala como acto reclamado una resolución y se pide suspensión contra ésta, sin solicitarla contra los actos de ejecución, si fuese procedente, debe tenerse como concedida contra ellos, en caso de que puedan obviamente determinarse por el juez de Distrito atendiendo al caso concreto, que no sean futuros e inciertos.

5. Al dictar la resolución suspensiva, el juez de Distrito

tiene la obligación de fijar concreta y claramente el acto que haya pues la suspensión definitiva debe únicamente paralizar los actos específicos que se hayan reclamado y sus efectos o consecuencias, sin detener la actividad total que las autoridades responsables puedan desempeñar en relación con el quejoso mediante actos distintos de los que se reclamen.

Con lo anterior, tenemos que necesariamente debe concederse la medida suspensiva si se satisfacen las tres condiciones genéricas antes mencionadas, pero cabe hacer la aclaración que la suspensión definitiva difiere radicalmente de la provisional, pues salvo que se trate de actos que importen el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, la existencia de las tres referidas condiciones obliga al juez a decretarla, a diferencia de lo que sucede con la suspensión provisional que se sujeta a la discrecionalidad del juzgador a no ser que se trate de actos a que alude el artículo 17, de la Constitución. La interlocutoria que concede la medida cautelar, fija cuando así proceda (según el caso) los requisitos que debe cumplir el quejoso para que surta sus efectos dicha medida dentro del término de cinco días (art. 139 de la L.A.), durante él automáticamente quedan paralizados los actos que se haya ordenado suspender; de no cumplir con ellos, las autoridades responsables quedan potestativamente en condiciones de ejecutarlos, aunque cabe destacar que en la práctica en múltiples ocasiones transcurridos los cinco días los quejosos no cumplen con los requisitos establecidos en la interlocutoria para que surta sus efectos la medida suspensiva, pero también,

las autoridades no ejecutan los actos que se les reclama, ya sea por desconocimiento de la ley o bien por omisión a sus funciones.

Sobre esa circunstancia, el recurso de revisión que se interponga contra la interlocutoria que haya concedido la suspensión definitiva, no impide que ésta surta todos sus efectos, que en esencia son detener los actos reclamados o sus consecuencias, mientras el amparo no se concluya ejecutoriamente; de esta manera, la medida cautelar subsiste en pleno vigor durante la sustanciación de la revisión que se haya promovido contra la sentencia constitucional pronunciada por el juez de Distrito y hasta el fallo del recurso. Además, de todo lo antes expuesto, el juzgador debe tener presente al dictar la resolución sobre la suspensión definitiva, que el artículo 107, de la Constitución Federal, 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".

Dicho precepto constitucional, consagra la prerrogativa a

favor de los quejosos, consistente en la 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. (4)

De acuerdo con la citada fracción, los criterios orientadores para la fijación de los casos, condiciones y garantías en el otorgamiento de la aludida medida suspensiva, deben de girar alrededor de las siguientes 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; y, c) El interés público.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia ha establecido que la técnica para resolver la medida suspensiva en definitiva es la siguiente: "SUSPENSION DEFINITIVA, TECNICA QUE DEBE SEGUIRSE EN EL ESTUDIO DE LA.- Por razón técnica en la "suspensión definitiva del acto reclamado, deben analizarse por "su orden, las siguientes cuestiones: A) Si son ciertos o no "los actos reclamados (premisa). B) Si la naturaleza de esos "actos permite su paralización (requisitos naturales). C) Si se "satisfacen las condiciones exigidas por el artículo 124, de la "Ley de Amparo (requisitos legales), y D) Si ante la existencia "de terceros perjudicados es necesario exigir alguna garantía

 (4). ARELLANO GARCIA CARLOS. *Practica forense del juicio de amparo*. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México, 1985. pág. 550.

"(requisitos de efectividad)". (5)

La existencia de los actos reclamados podrá demostrarse con las documentales de valor probatorio pleno exhibidas con la formación de los cuadernos incidentales o bien, en la audiencia incidental con los informes previos rendidos por las responsables, tal como lo dispone el artículo 131, de la ley de la materia; en éste documento, la responsable manifiesta la existencia o inexistencia de los actos que de ellas se reclama, sin que justifiquen la constitucionalidad del mismo (ello será en el informe justificado), pero señalará los motivos por los cuales debe negarse la suspensión solicitada. Si la autoridad manifiesta en el informe previo que son ciertos los actos reclamados, tal manifestación excluye al demandante de probar su existencia. En cambio, cuando las responsables niegan los actos que se les atribuye el quejoso deberá probar su existencia con las pruebas idóneas, únicamente documental y de inspección judicial, con excepción de los casos a que alude el artículo 17 de la citada ley, entonces, puede anunciarse la prueba testimonial; las que se desahogaran en la audiencia incidental.

De no quedar debidamente probada la existencia de los actos reclamados, se considerará que no existe materia sobre que decretar la suspensión, y lo procedente en este caso es negar la medida suspensiva que se solicita. Al respecto, se tienen las siguiente tesis con los rubros: "INFORME PREVIO.

(5). GONGORA PIMENTEL, GENARO Y OTRA. La suspensión del acto reclamado. Editorial Porrúa. Tercera edición actualizada. México, 1993. pág. 1096.

"NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES, SIN QUE
"SEA DESVIRTUADA POR EL QUEJOSO. PROCEDE NEGAR LA SUSPENSION
"DEFINITIVA" e "INFORME PREVIO" (6)

En otro caso, cuando las autoridades no hayan rendido su informe previo, no obstante estar debidamente notificadas, se establece que hay presunción de ser ciertos los actos que se les reclaman, solo para efectos del incidente de suspensión, tal y como lo dispone el artículo 132, párrafo tercero, de la ley de la materia, sobre el particular, cabe citar la tesis de rubro: "INFORME PREVIO, FALTA DEL. PRESUNCION DE CERTEZA DEL ACTO RECLAMADO". (7)

Es decir, cuando los actos reclamados no existen, o el quejoso no comprueba su existencia en la audiencia incidental a que se refiere el aludido artículo 131, desvirtuando la negativa de la autoridad responsable respecto de la certeza de los actos atribuidos, debe negarse la medida suspensiva porque no existe materia sobre que decretarla.

Una vez determinada la certeza de los actos reclamados, debe examinarse si de acuerdo a su naturaleza son susceptibles de ser suspendidos; debe estudiarse ante que tipo de actos se encuentra el juzgador, pues, como se precisó en el capítulo que antecede, existe la clasificación de los actos reclamados en relación con la figura suspensiva tal y como lo establece la jurisprudencia son de la siguiente manera: actos de particulares, consumados, de tracto sucesivo, declarativos,

(6). Idem. págs. 450 y 722.

(7). Idem. pág. 965.

consentidos, positivos, negativos, negativos con efectos positivos, prohibitivos, futuros e inminentes.

El maestro Burgoa, señala que para la paralización de los actos reclamados conforme a su naturaleza: "... 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 íntegramente negativos ni estén totalmente consumados ...". (8)

Por lo anterior, se deduce que dada la naturaleza de los actos de autoridad no todos pueden suspenderse, pues la medida cautelar no tiene efectos restitutorios de derechos, esto es, la suspensión no es destructiva, ni capaz de restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de que de emitieran los actos que se reclaman en el juicio constitucional. También, se dice que no es constitutiva de derechos, porque si el quejoso no tiene derecho con anterioridad otorgado por la autoridad, la suspensión no puede otorgarle ese derecho.

Ahora bien, 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: "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

(8). BURGOA, Op. Cit. pág. 722.

reparación los daños y perjuicios que cause al agraviado con la ejecución del acto.

El estudio de estos requisitos al igual que la definición de los actos reclamados que se clasifican de acuerdo a la medida suspensiva por la jurisprudencia ha quedado precisado en el capítulo anterior. Al momento de dictar la interlocutoria correspondiente el juez de Distrito debe precisar en todo momento la naturaleza de los actos.

Igualmente, del artículo citado, se desprende la facultad del juez para fijar la situación en que habrán de quedar las cosas al otorgar la suspensión definitiva así como las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio; es decir, se precisan las condiciones en que debe someterse el quejoso para gozar del beneficio suspensivo, evitando que éste se convierta en una patente de impunidad frente a la conducta no suspendida que en relación con el agraviado puedan asumir las autoridades responsables y marcar el ámbito de estas para actuar frente al quejoso a virtud de la suspensión. En ese sentido, se define la situación en que deben quedar las cosas con la concesión de la medida cautelar y por medio de las medidas pertinentes, para conservar la materia del amparo; así, tanto el quejoso como las responsables se subordinan a la potestad del juez, sin que éstas últimas les sea dable invocar sus propias facultades legales para eludirlos. En otras palabras, cuando se concede la suspensión definitiva y ésta se encuentra vigente las responsables no deben aplicar al quejoso ninguna disposición

legal para ejecutar los actos que se hayan suspendido.

En cuanto a la negación de la suspensión definitiva, lógicamente deviene cuando no se cumplen con las condiciones antes referidas; es decir, si los actos no son ciertos; si a pesar de su certeza su naturaleza no permite que sean suspendidos, consumados por ejemplo, o por lo general cuando son negativos; si su paralización afecta el interés social o viola disposiciones de orden público y si con motivo de su ejecución no le causan perjuicio de difícil reparación; por tanto, en la interlocutoria deben examinarse en estricto orden dichos requisitos, sin que sea necesario analizar todas, pues basta que una de ellas no opere para que con ello se niegue la medida cautelar. La interlocutoria que niegue la suspensión definitiva, deja expedido el derecho de las autoridades responsables para ejecutar el acto reclamado, dejando insubsistente la provisional si esta se hubiese concedido.

Finalmente, en lo tocante a los requisitos de efectividad, el maestro Burgoa sostiene: "...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 exigencias legales posteriores a la concesión de la suspensión". (9)

El artículo 139, de la ley invocada, así lo dispone: "El

(9). BURGOA, Op. cit. pág. 763.

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. ..."

La jurisprudencia del máximo tribunal de la nación, ha establecido que debe concederse sin fianza la suspensión, cuando además de reunirse los requisitos de 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". (10)

Esquemáticamente, una resolución interlocutoria es de la siguiente manera:

México, Distrito Federal, a uno de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.

V I S T O S; para resolver los autos del incidente de suspensión relativo al juicio de amparo número 00/94, y,

R E S U L T A N D O :

PRIMERO.- La parte quejosa solicitó la suspensión definitiva contra las autoridades y actos reclamados que a continuación se indican:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

"a) Congreso de la unión. b) Presidente constitucional de "los estados unidos mexicanos. c) Secretario de gobernación. d)

(10). Tesis de Jurisprudencia 220, tomo Común. pág. 379. Quinta Época.

"Administrador central de operación de la fiscalización dependiente de la administración general de auditoría fiscal federal dependiente de la secretaría de hacienda y crédito público. e) Administrador general de auditoría fiscal federal dependiente de la secretaría de hacienda y crédito público".

ACTOS RECLAMADOS:

"a) El artículo 52 del Código Fiscal de la Federación. Atribuyo éste acto reclamado en cuanto a su aprobación al congreso de la unión; en cuanto a su promulgación y publicación al presidente constitucional de los estados unidos mexicanos en cuanto al refrendo del acto promulgatorio a los secretarios de gobernación y secretario de hacienda y crédito público. b) La suspensión por tres meses de los efectos del registro número 1811 que para dictaminar estados financieros para efectos fiscales contenido en el oficio número 324-A-IV-2-5510-110/22616 de fecha cuatro de enero de mil novecientos noventa y cuatro. Atribuyo éste acto reclamado a la administradora central de operación de la fiscalización dependiente de la administración general de auditoría fiscal federal dependiente de la secretaría de hacienda y crédito público que lo dicta y ordena, al administrador general de auditoría fiscal federal dependiente de la secretaría de hacienda y crédito público que actúa como autoridad ejecutora y notificadora del acto que se reclama".

SEGUNDO.- Como se ordenó en el cuaderno principal por auto de dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, se formó por duplicado el incidente de suspensión; se

pidió a las autoridades responsables rindieran sus informes previos; se resolvió lo conducente sobre la suspensión provisional y se señaló día y hora para la celebración de la audiencia incidental, la cual se llevó a cabo al tenor del acta que antecede.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- No es cierto el acto que se reclama del administrador general de auditoría fiscal federal de la secretaría de hacienda y crédito público consistente en la ejecución del oficio 324-A-IV-2-5510 de cuatro de enero de mil novecientos noventa y cuatro a través del cual se suspende por tres meses los efectos del registro número 1811 otorgado al quejoso para dictaminar estados financieros fiscales, pues así lo manifestó al rendir su informe previo (folios 44 al 46), sin que obre en autos constancia alguna que desvirtúe dicha negativa.

En mérito de lo anterior, al no demostrarse la existencia de los actos que se reclaman de las autoridades precisadas en este considerando, lo procedente es negar la medida suspensiva solicitada por lo que hace a esos actos, toda vez que no hay materia sobre que decretarla, de conformidad con la tesis de jurisprudencia 1008, visible a fojas 1630, de la segunda parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, publicada bajo el rubro: "INFORME PREVIO".

SEGUNDO.- Son ciertos los actos que se reclaman del congreso de la unión, presidente de la república, secretario de gobernación, consistentes en la expedición, promulgación,

publicación y refrendo del Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno, particularmente su artículo 52, pues así lo reconocieron al rendir su respectivo informe previo (folios 33 y 35 a 37); además, su existencia se encuentra acreditada con el propio ordenamiento controvertido, en términos de los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo y atento a la tesis jurisprudencial publicada en la página 938, primera parte, Compilación 1988, bajo el rubro: "LEYES NO SON OBJETO DE "PRUEBA".

A fin de examinar si procede o no la medida suspensiva solicitada por lo que respecta a tales actos legislativos, es necesario tomar en consideración lo siguiente: primero, determinar la existencia de los actos reclamados; segundo, tener presente si su naturaleza permite su paralización; tercero, si se reúnen los requisitos que establece el numeral 124 de la Ley de Amparo; y cuarto, si es necesaria la exigencia de alguna garantía por la existencia de terceros perjudicados.

En esa tesitura, como quedo asentado al inicio de este considerando se encuentra plenamente corroborada la existencia de los actos legislativos que se les reclama a esas autoridades; luego, dada la naturaleza de los mismos, ha de estimarse que no es en si tal ordenamiento jurídico considerado en si mismo el que perjudica al quejoso sino su acto o actos de aplicación; por tanto, con apoyo en lo dispuesto por el

artículo 124, fracción segunda, párrafo primero, contrario sensu, de la Ley de Amparo, y atento al criterio que informa la tesis ejecutoria relacionada con la jurisprudencia 1862, de la compilación citada, que establece: "SUSPENSION CONTRA UNA LEY. "Es improcedente conceder la suspensión contra la expedición de "las leyes, porque la materia de la suspensión es la ejecución "o aplicación de las misma leyes y no éstas en sí, y su "inconstitucionalidad, que es lo que puede perjudicar a los "quejosos, es materia del fondo del amparo y no del incidente "de suspensión, debe negarse la suspensión definitiva "solicitada".

TERCERO.- Igualmente es cierto el acto que se reclama del administrador central de operación de la fiscalización de la secretaria de hacienda y crédito público, consistente en la emisión del oficio 324-A-IV-2-5510 de cuatro de enero de mil novecientos noventa y cuatro a través del cual se suspende por tres meses los efectos del registro número 1811 otorgado al quejoso para dictaminar estados financieros fiscales y su ejecución, pues así lo reconoció al rendir su informe previo (folios 38 a 43).

Ahora bien, en cuanto al acto que resultó cierto, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley de Amparo, con excepción hecha de su ejecución debe negarse la suspensión definitiva solicitada por el quejoso, dado que dicho acto reviste el carácter de consumado, en contra del cual es improcedente la concesión de la medida cautelar solicitada, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son

propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia número 64, visible en la página 109 de la segunda parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, que a la letra dice: "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 el amparo se pronuncie".

No obstante que la autoridad aludida manifiesta que a partir del dieciocho de enero de mil novecientos noventa y cuatro se ejecutó la resolución que determinó suspender en sus funciones los efectos del registro para dictaminar estados financieros del quejoso, es evidente que las consecuencias legales que se deriven de esa ejecución pueden acarrearle perjuicios y daños de difícil reparación al demandante; por tanto para el estudio de la procedencia de la medida suspensiva solicitada es necesario tener presente lo siguiente:

La suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate. Para lograr el objetivo de la suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, en el capítulo III, del título Segundo, del Libro Primero, de la Ley de Amparo, se contienen una serie de disposiciones legales encaminadas todas ellas a conservar viva la materia del amparo, sin afectar intereses de terceros ni los intereses de la

sociedad. Dentro de esas disposiciones legales se prevé, desde la suspensión automática de los actos hasta el tomar las medidas que estime convenientes el juzgador de amparo para que no se defrauden derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión (paralización de los actos reclamados), sino la existencia de otras medidas cautelares, tales como poner a un reo en libertad o levantar un estado de clausura ya ejecutada (criterio sustentado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), estos actos llevan implícito un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo que puede ser favorable. La suspensión de los actos que adelanta la efectividad aunque sea de manera parcial y provisional, de la sentencia de amparo, se encuentra perfectamente justificada con la preservación de la materia del amparo y el evitar que se causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso.

Para que se otorgue la suspensión es necesario que se den los requisitos del artículo 124 de la ley de la materia, que son: que la solicite el quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Cuando se den estos tres requisitos la medida cautelar deberá concederse, procurando el juzgador de amparo fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta

la terminación del juicio (último párrafo del citado artículo).

En este orden de ideas, el juez de amparo siendo perito en derecho, no puede dejar de advertir en el incidente de suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin realizar un estudio profundo o desviarse a cuestiones propias del fondo (como son las causales de improcedencia del juicio de garantías); simplemente de la lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, salta muchas veces a la vista la ilegalidad de los actos reclamados, ilegalidad que deberá sopesar al estimar que la suspensión de dichos actos puede ocasionar perjuicio al interés social o al orden público, en cuyo caso si el perjuicio al interés social o la contravención al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada; no por el hecho de que el juzgador no advirtió la ilegalidad del acto reclamado, sino porque el interés de la sociedad y la preservación del orden público están por encima del interés del particular afectado.

Pero cuando el juzgador de amparo sopesa la ilegalidad (aunque sea presuntivamente) el acto reclamado con los intereses sociales y el orden público, y llega a la convicción de que la suspensión de aquél en nada perjudica el interés social ni contraviene el orden público, debe otorgar la medida cautelar para no ocasionar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y para conservar viva la materia del amparo.

De las anteriores consideraciones, se llega a la conclusión que para el otorgamiento de la suspensión, debe hacerse una apreciación sobre la apariencia del buen derecho que tenga el promovente, y de la certeza del peligro en la demora en conceder la suspensión, para proteger al gobernado que se vea afectado con la ejecución de un acto arbitrario; y para saber si un acto es arbitrario, y lo afecta, obligadamente deberá tomar en cuenta cuestiones y argumentos que afectan al fondo del asunto, sin que se esté resolviendo el fondo ni prejuzgando sobre él, en virtud de que la apreciación que se haga de las cuestiones y argumentos que ven el fondo del asunto, será sólo para efectos de la suspensión (pues en el juicio podrían objetarse o desvirtuarse las pruebas o argumentos que sostienen esta apreciación provisional o temporal), y sujetándose, por supuesto, en todo momento a las disposiciones que rigen dicho incidente.

En esa tesitura, en el caso concreto se da la apariencia del buen derecho del quejoso (si existe un derecho jurídicamente tutelado, pues precisamente la autoridad citada al inicio de este considerando se lo reconoce con la emisión de los actos que se le reclaman), y la demora en la suspensión de esos actos puede ocasionarle daños y perjuicios de difícil reparación, por tanto para evitar esos daños y perjuicios de difícil reparación, tal vez de imposible reparación, así como para conservar la materia del juicio cumpliéndose con el supuesto previsto en el artículo 138 de la Ley de Amparo, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 124, de la ley en cita,

debe concederse la suspensión definitiva para el efecto de que la autoridad aludida levante el estado de suspensión que ejecutó en acatamiento al oficio 324-A-IV-2-5510 de cuatro de enero de mil novecientos noventa y cuatro a través del cual se suspende por tres meses los efectos del registro número 1811 otorgado al quejoso para dictaminar estados financieros fiscales. Dicha medida suspensiva surte sus efectos desde luego y hasta en tanto se resuelva el fondo del negocio.

Por lo expuesto y fundado con apoyo, además, en los artículos 131, 132 y 192, de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.- Se niega la suspensión definitiva en términos del considerando primero, segundo y primera parte del tercero de esta interlocutoria.

SEGUNDO.- Se concede a Fulanito de tal la suspensión definitiva para el efecto de que se levante la ejecución al oficio 324-A-IV-2-5510 de cuatro de enero de este año, misma que se traduce en una suspensión de tres meses de sus actividades financieras.

NOTIFIQUESE.

Lo resolvió y firma el Juez Único de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. Doy fe.

4.- RECURSOS PREVISTOS PARA EL INCIDENTE DE SUSPENSION.

Para iniciar este rubro, es necesario tener presente que en el juicio de amparo de acuerdo con el artículo 82, de la ley que lo reglamenta, establece que en la materia no se admiten

más recursos que el de revisión, queja y reclamación, luego, por lo que hace al incidente de suspensión sólo se admiten el de revisión y queja.

Como se precisó en el capítulo anterior, existen tres formas de suspensión del acto reclamado: la suspensión de oficio, provisional y definitiva; por tanto, debe analizarse la procedencia de los recursos permitidos para el incidente de suspensión en cada una de las formas de la medida suspensiva.

A) En cuanto a la suspensión de oficio que se decreta en términos del artículo 123, de la Ley de Amparo, se concede de plano en el mismo auto en que el juez admite la demanda, sin que haya petición del quejoso en el sentido de que sea otorgada, su razón estriba en que hay casos que por el perjuicio que pueda causar ejecución del acto reclamado haría irreparable el daño, por lo que no se deja la seguridad de las garantías individuales y la vida del amparo a una petición. No requiere tramitación y substanciación alguna y sólo se decreta en casos que exigen la protección inmediata y urgente del quejoso, manteniendo suspendidos los efectos de los actos reclamados hasta que sea resuelto el amparo por sentencia ejecutoriada. Con esa idea, debe precisarse que recurso es procedente contra su concesión o negativa.

Antes del Decreto reformativo de 26 de abril de 1988, publicado en el diario oficial el 20 de mayo del mismo año, no existía en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales disposición expresa sobre la procedencia de algún recurso contra el auto que concedía o negaba la

suspensión de oficio. Tanto la doctrina como la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados, sostenían tajantemente que el legislador sí había previsto la procedencia del recurso de revisión contra el mencionado auto ya que el párrafo tercero del artículo 89 de la citada ley reglamenta la forma de su tramitación.

Así pues, con la emisión del Decreto aludido, el legislador estatuyó en el artículo 83, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, que el recurso de revisión procede contra las resoluciones que decreten la concesión o negativa de la suspensión de oficio; aunque con la reforma de 1988, fue suprimido la parte final volviendo al problema que existía antes de las reformas de 1986.

Actualmente no existe dentro de la ley de la materia un recurso específico que proceda contra el auto que decreta la suspensión de oficio concediendo o negando. Sin embargo, existen razones para considerar que puede proceder tanto la revisión como la queja.

A pesar que el artículo 83, de la aludida ley, establece la procedencia del recurso de revisión, no señala literalmente que contra el auto que decreta la suspensión de oficio procede dicho recurso; hay quienes se inclinan por la procedencia de la revisión porque consideran que tiene caracteres similares a los de la suspensión definitiva. Para Alfonso Noriega, la suspensión de oficio y la definitiva tienen idénticos caracteres, puesto que los efectos de una y otra subsisten desde que son dictadas hasta que se declara ejecutoriada la

sentencia de amparo, de ahí que el recurso idóneo contra el auto que la concedía o negaba era el de revisión que debería substanciarse en términos del artículo 89, párrafo tercero de la ley invocada. (11)

Pues bien, como refuerzo de lo anterior, en favor de la revisión, en el artículo 89, tercer párrafo, de la ley citada, establece: "Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus notificaciones y del escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la fecha y hora del recibo". Su término de presentación es de diez días contados a partir del siguiente al en que surta sus efectos la notificación del auto recurrido.

Por otra parte, se dice que el recurso procedente contra el auto que nos ocupa es la queja ya que en el artículo 95, fracción VI, de la ley invocada establece: "El recurso de queja es procedente: VI. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el incidente de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o

(11). NORIEGA, ALFONSO. *Leciones de Amparo*. Tomo II, editorial Porrúa, tercera edición revisada y actualizada. México, 1991. pág. 1090.

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

Es decir, se considera la procedencia del recurso de queja porque en todo aquello que no procede la revisión que prevé el artículo 83, como lo es la suspensión de oficio que es una resolución dictada por el juez de Distrito y que puede tener trascendencia en la sentencia de amparo pues de ella, depende en gran medida la preservación de la materia de la litis. Además, el recurso en comento es el único que suspende la tramitación del juicio de conformidad con el artículo 101 de la misma ley. Se interpone ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, en los casos que se analizan en este trabajo, en materia administrativa se acompañan al escrito copia para cada una de las autoridades responsables, el término de su presentación es de cinco días siguientes al en que surta sus efectos la notificación del auto recurrido.

Sobre lo antes expuesto, los Tribunales de la Federación sustentaron varias tesis de jurisprudencia contradictorias, el autor Alfonso Noriega en la obra utilizada para el estudio del presente, cita la siguiente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, del año de 1975: "SUSPENSION DE OFICIO, REVISION Y QUEJA.- Conforme al artículo 83, fracción II, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión procede contra las resoluciones de un juez de Distrito que

concedan o nieguen la suspensión definitiva... Contra las resoluciones que concedan la suspensión provisional no cabe el recurso de revisión, según la antigua tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte (Tomo IV al Tomo LXXII de la Quinta Epoca del Semanario Judicial de la Federación)... En consecuencia, la concesión de la suspensión de oficio surte efectos semejantes a los de la suspensión definitiva, y no a los de la suspensión provisional, efectos que duran hasta que se dicta la sentencia en el juicio de amparo... A más que, en criterio de éste tribunal, cuando la duda que se suscita entre la procedencia de los recursos (queja y revisión, en éste caso conforme al artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo, en relación con los demás que se han citado) se debe a oscuridad o defecto propios de la ley misma, debe admitirse cualquiera de esos recursos indudablemente y la duda es sobre cuál es el procedente, lo más importante, en principio, es que se revise legalmente la validez de una resolución que afecta los derechos de las partes, y no por rigorismos de interpretación se deje de examinar la validez material de sus pretensiones". (12)

En resumen, debe inclinarse por el recurso de revisión porque si bien es cierto que a la fecha con las reformas de 1988 fue quitado de la fracción II, del artículo 83, de la Ley de Amparo, la procedencia del recurso de revisión contra el auto que concede o niega la suspensión de oficio, también lo es que se considera como un error del legislador, pues dentro de la tramitación del recurso de revisión que determina el

artículo 89, párrafo tercero, de la referida ley, se dice que: "Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del escrito de demanda, del auto recurrido, ...". Luego, debe entenderse que la suspensión de plano no es otra cosa que de oficio, pues en el medio se entiende que se determina de plano con la mera presentación de la demanda sin solicitar la suspensión. Además, la naturaleza de la suspensión de oficio tiene más similitudes con la definitiva, dado que en ambas se suspenden los efectos del acto reclamado hasta que el dictado del fallo correspondiente cause ejecutoria.

En cuanto a la suspensión provisional la que se otorga de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 30, de la Ley de Amparo, con vigencia desde su concesión hasta que se dicta la definitiva, el recurso procedente es el recurso de queja pues se encuentra previsto en el artículo 95, fracción XI, que a la letra dice: "El recurso de queja es procedente: XI. Contra las resoluciones de un juez de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión provisional". Cabe hacer mención que dicha disposición fue agregada con las reformas a la ley contenidas en el Decreto de 30 de diciembre de 1983, publicadas en el diario oficial de la federación el 16 de enero de 1984. El término para interponerlo es de veinticuatro horas, contada a partir de la legal notificación del auto recurrido, debiendo

resolver el Tribunal Colegiado competente (en materia administrativa en los casos que se estudia), en igual término.

Esquemáticamente, el acuerdo por el que se tramita el recurso de queja contra la suspensión provisional es de la siguiente manera:

CUENTA.- El diez de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, la Secretaría da cuenta al juez con el escrito registrado con el número 0000 en el libro de correspondencia del juzgado. Conste.-

México, Distrito Federal, a diez de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.

Visto; téngase por recibido el escrito del representante común de los quejosos con el que interpone recurso de queja en contra del auto en el que se resuelve sobre la suspensión provisional. Ahora bien, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 95, fracción XI, y 99 de la Ley de Amparo, agréguese una copia del recurso de queja a cada cuaderno incidental, distribúyanse las demás entre las partes y, desde luego, remítase el escrito original de expresión de agravios al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno, para la substanciación del aludido recurso; así como el informe justificado y anexos correspondientes. En la inteligencia de que es cierto el acto que se reclama del suscrito.

NOTIFIQUESE.

Lo proveyó y firma el juez único de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Doy fe.

Por lo que hace a la suspensión definitiva, la que se resuelve conceder en la audiencia incidental una vez llenados los requisitos del artículo 124, de la ley, debe tenerse presente que tiene el carácter de medida transitoria o provisoria dado que su existencia se prolonga desde que se otorga hasta que causa estado la sentencia que resuelva la litis planteada; su tramitación se reglamenta básicamente en el artículo 131, de la propia ley, en su primer párrafo dispone que habiéndose rendido o no el informe previo, se celebrará la audiencia en la que podrán ofrecerse las pruebas documental e inspeccional, recibíéndolas desde luego, y oyendo los alegatos del quejoso, tercero perjudicado, si lo hubiere y ministerio público adscrito y el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión.

Sobre el punto anterior, cabe destacar que el aludido recurso procede contra la interlocutoria que concede o niega la suspensión definitiva, pues así lo prevé el artículo 82, fracción II, inciso a), del ordenamiento legal citado, pero si al finalizar la audiencia incidental el juez además de resolver sobre la suspensión definitiva acuerda o resuelve en la misma diversa cuestión que decida o no sobre ésta, resulta entonces que tales resoluciones son autónomas y frente a una situación de esa naturaleza, surge el problema en determinar la idoneidad del recurso contra esa resolución distinta a la suspensión definitiva, pero dictada en la audiencia incidental. Pues bien, tomando en consideración que en un incidente de suspensión la litis se constituye con la petición del quejoso

de dicha medida y con el informe previo de las responsables, la interlocutoria que se pronuncie debe necesariamente resolver sobre su procedencia o improcedencia, tan es así que el artículo 131, párrafo primero de la ley, dispone que: "...el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión..." Así conforme a los principios generales de una sentencia, ésta constituye una unidad a grado tal que para ser impugnada no está permitido dividirla, pero en materia de amparo ese principio no es absoluto toda vez que en el texto de una interlocutoria dictada en audiencia incidental pueden coexistir decisiones independientes o autónomas unas de otras, en cuya hipótesis la sentencia es susceptible de dividirse para ser recurrida por diversos medios de impugnación; siendo esto así, la interlocutoria dictada en audiencia incidental contiene dispositivos desvinculados o autónomos, puede dividirse para ser combatida por medio del recurso de revisión o bien mediante el recurso de queja. Es decir, si se impugna la resolución que concede o niega la suspensión definitiva, el recurso procedente es el de revisión, pues así se encuentra reglamentado en la ley de amparo (art. 83, frac. II inc. a)); pero si la resolución no se encuentra íntimamente vinculada con la concesión o negativa de la suspensión en sí mismas consideradas, de tal forma que aún cuando aquélla se dicte en la audiencia incidental sea autónoma, el recurso procedente contra ella es el de queja conforme a la fracción VI, del artículo 95, del citado ordenamiento. Verbigracia, acuerdos dictados en la audiencia

incidental.

Esquemáticamente, el acuerdo por el que se tramita el recurso de revisión contra la interlocutoria que resuelve sobre la suspensión definitiva, es de la siguiente manera:

CUENTA.- El diez de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, la Secretaría da cuenta al juez con un escrito registrado con el número 0000 en el libro de correspondencia del juzgado. Conste.-

México, Distrito Federal, a diez de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.

Visto; téngase por recibido el escrito signado por los representantes de la parte quejosa, con el que interponen recurso de revisión en contra de la interlocutoria de veintitrés de noviembre del año en curso. Con apoyo en lo dispuesto por los artículos 83, fracción II, 85, fracción I, 86, 87, 88 y 89 de la Ley de Amparo, déjese una copia del oficio de expresión de agravios en cada cuaderno incidental, y distribúyanse el resto entre las demás partes.

Remítanse de inmediato el cuaderno original de éstos incidentes, así como original y copia del oficio de expresión de agravios al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en turno del Primer Circuito, para la substanciación del recurso interpuesto y para dar la intervención que legalmente le compete al agente del Ministerio Público Federal de esa adscripción.

NOTIFIQUESE.

Lo proveyó y firma el juez único de Distrito en materia

administrativa en el Distrito Federal. Doy fe.

Finalmente, existe la posibilidad de modificar o revocar la interlocutoria que concedió o negó la suspensión definitiva cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento; el artículo 83, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, previene el recurso de revisión contra esos casos y cuando se niegue la referida modificación o revocación, también procede el recurso aludido, de acuerdo al inciso c) del mismo ordenamiento legal.

En la tramitación del incidente de suspensión la fijación del monto de garantías como requisito de efectividad para que surta sus efectos la medida cautelar, por ello, para que ésta surta sus efectos es indispensable que el quejoso cumpla con los requisitos establecidos en la interlocutoria que conceda la medida suspensiva. El dictado de la resolución que fije los requisitos aludidos, puede ser dictada tanto en la suspensión provisional como definitiva; por tanto, como tal fijación puede irrogar perjuicios al solicitante, es necesario precisar cual es el recurso procedente.

Por lo que hace a las condiciones, requisitos o modalidades impuestas por el juez de Distrito en la suspensión provisional, en términos del artículo 130, de la Ley de Amparo, el maestro don Genaro Gongora Pimentel sostiene que en el auto que se concede la suspensión provisional, debe combatirse a través de un solo recurso, siendo éste el de queja y no de revisión, porque el numeral 83, fracción II, en sus incisos establece expresamente la procedencia del recurso de revisión

contra resoluciones que concedan, nieguen, modifiquen, revoquen o se nieguen a revocar la suspensión definitiva, luego, es procedente el de queja porque las resoluciones que tome el juez de Distrito en términos del citado artículo 130, no admiten expresamente el recurso de revisión. Efectivamente, la queja, pero cuestiona la fracción y procede al análisis de las mismas explicando que don Guillermo Guzmán Orozco sostiene que la fracción procedente es la VI del artículo 95, de la ley, en la tesis con el rubro: "QUEJA PROCEDENTE, FIANZA PARA LA SUSPENSION PROVISIONAL", y continua que la razón de ello fue porque dicho auto no admite expresamente el recurso de revisión y la fijación de la fianza para que opere la suspensión provisional si puede causar daños y perjuicios no reparables en sentencia definitiva; por tanto el acuerdo en cuestión encuadra en la fracción VI, del numeral 95 de la ley de la materia. Sin embargo, tal disposición ya no es aplicable en la practica, pues el asunto que motivo la anterior tesis se dictó en junio de 1977, pero con las reformas de enero de 1984, al entrar en vigor la fracción XI del mismo artículo, expresamente creo el recurso de queja para combatir las decisiones tomadas por los jueces de Distrito al resolver la suspensión provisional, así como las condiciones o modalidades de ésta y cita la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 10/92, el 11 de septiembre de 1992. Empero, si por equivocación se promueve con la fracción VI en vez de la XI, aduce que no procede el desechamiento en base a la jurisprudencia del Primer

Tribunal colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que dice: "QUEJA EN AMPARO, FUNDAMENTO DE LA. Si el recurso de queja que es interpuesto se funda en una fracción incorrecta del artículo 95 de la Ley de Amparo, siendo Así que debió fundarse en otra, no hay motivo por ello para desechar el recurso de queja, pues tal consecuencia no está prevista en la Ley de Amparo, ni se ve razón para aplicarla cuando hay confusión respecto de cuál sea la resolución que se impugna, y cuál la causa de pedir en qué se basa el recurso, en relación con el agravio legal que la resolución impugnada causa al recurrente". Termina argumentando que la procedencia de la fracción VI, del numeral invocado, se da cuando en cumplimiento a una ejecutoria del tribunal colegiado en un recurso de revisión interpuesto contra la suspensión definitiva se determina conceder la medida suspensiva con la condición de una garantía para que surta sus efectos, pues el recurso de queja se interpone contra un acuerdo dictado por el juez durante la tramitación del incidente de suspensión que no admite expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 de ese ordenamiento legal y no es reparable por la misma autoridad.

En cuanto a la suspensión definitiva, la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia 1911, visible en la página 3077, de la Compilación de 1988, ha sostenido lo siguiente: "SUSPENSION, RECURSO CONTRA LA.- La ilegalidad de la suspensión y la de los requisitos con los cuales se concede, no son materia de queja, puesto que el auto relativo es revisable". Y

aunque este criterio no ha sido adoptado en ocasiones por los tribunales colegiados, debe recalcar que de acuerdo a la anterior jurisprudencia las condiciones o modalidades para que opere la suspensión definitiva es parte integrante e indivisible de la misma; por tanto es lógico y jurídico que proceda un mismo recurso contra un todo integral llamado interlocutoria y no es jurídico que ese todo fuera recurrido en revisión por lo que hace a la concesión o negativa de la medida suspensiva y queja para combatir las condiciones o modalidades para que opere esa suspensión definitiva; consecuentemente, el recurso idóneo es el de revisión. (13)

(13). GONGORA PIMENTEL, GENARO. La Suspensión en Materia Administrativa. Editorial Porrúa. México, 1993. págs. 90 a 99.

C A P I T U L O I V

LA VIOLACION DE LA SUSPENSION. SU PROCEDIMIENTO Y
DIFERENCIA CON EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTICULO 95.
FRACCION II. DE LA LEY DE AMPARO.

1.- LA VIOLACION A LA SUSPENSION.

Aún cuando el tema fundamental de este trabajo trata de la violación a la suspensión en materia administrativa, cabe destacar en principio que de una lectura minuciosa del capítulo Tercero, Título Segundo, Libro Primero, de la Ley de Amparo y más aún de los artículos 104, 105, 107, 111 y 143, de dicho ordenamiento que regulan las facetas de la ejecución y cumplimiento de la suspensión de los actos reclamados, no se advierte que en ninguno de ellos el legislador haya expresado textualmente la figura de "violación a la suspensión" o como en la práctica se conoce "denuncia de violación a la suspensión".

Hecho lo anterior, reiteramos que la suspensión tiene por objeto mantener viva la materia del juicio, evitando se ocasionen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso; sus efectos son mantener las cosas en el estado que guardan hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo. Tanto el auto que se dicta respecto de la suspensión provisional, como la interlocutoria que resuelve sobre la definitiva, obligan a las responsables a mantener las cosas en el estado

que se encuentran, a no hacer nada paralizando cualquier acto relacionado con el reclamado, es decir, ordenan a la autoridad a abstenerse de llevar a cabo cualquier actividad tendiente a la culminación del acto reclamado.

Pues bien, otorgada la medida cautelar, la autoridad está obligada a respetarla, acatando los efectos de la misma, o sea, a no hacer lo que el juez ordenó que no hiciera, luego, si la autoridad desacata esa disposición, significa que incurre en violación a la suspensión. También cabe hacer mención que la suspensión no sólo prohíbe una acción sino que impone una omisión, por lo que la paralización de los actos reclamados se extiende a que no se altere por nadie la situación jurídica contemplada en la suspensión; por ello, las autoridades deben observar lo mandado en la suspensión de tal manera que cuando retrasen su cumplimiento con evasivas o con procedimientos ilegales, se dice que existe incumplimiento, pero cuando la autoridad lleva a cabo actos con distinto sentido de afectación a los impugnados en la demanda de amparo, y de sus efectos y consecuencias, no viola la suspensión concedida, es decir, si los actos ejecutados son distintos a los reclamados aunque tengan los mismos efectos de aquellos, pero con diversa causa o motivo que los haya originado, se estará frente a nuevos actos.

Sobre este punto, también debe señalarse que las autoridades inferiores o superiores de las de las señaladas como responsables se encuentran obligadas a respetar la suspensión aún y cuando no hayan sido llamadas a juicio, pues el artículo 107, de la Ley de Amparo, establece la

la responsabilidad solidaria de los superiores con los inferiores para el cumplimiento de las ejecutorias constitucionales, y si el numeral 143, del mismo ordenamiento legal establece el procedimiento a seguir para el cumplimiento de la suspensión, es lógico pensar que el primero de los preceptos citados es aplicado para el cumplimiento de la referida suspensión, e incluso tal criterio encuentra apoyo por analogía en la tesis 735 visible en la página 1206, Segunda Parte, Salas y Tesis de la Compilación de 1988, con el rubro "EJECUCION DE LA SENTENCIA DE AMPARO. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO".

En resumen, las resoluciones suspensionales del juicio de amparo no solo deben ser obedecidas por las autoridades señaladas como responsables sino también por los superiores o inferiores jerárquicos de ellas y en general por cualquier autoridad que proceda o pretenda ejecutar el acto reclamado en en juicio, claro esta siempre y cuando no se trate del mismo acto.

Ahora bien, para determinar cuando la responsable incurre en violación a la suspensión, es necesario precisar cuando surte sus efectos la medida cautelar, y al respecto, el primer párrafo, del artículo 139, de la Ley de Amparo, es claro y contundente al señalar el momento en que surte sus efectos 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" (Diccionario de la Lengua Española, décima edición 1970, página 821, bajo la voz `Luego... desde luego`), así resulta claro que el momento en que surte efectos la suspensión es cuando una vez solicitada la medida cautelar, o bien si procede de oficio, el juez de Distrito o la autoridad que conozca del juicio, examinando las constancias que tenga determina que la medida suspensiva procede, y dicta el acuerdo o resolución en el que ordena se mantengan las cosas en el estado que guardan, de esta manera, es en la fecha en que se dicta o emite el auto concediendo la suspensión (considerándose que el ideal es que sea la misma fecha en que se solicitó o que se reclamó la violación), cuando surte sus efectos paralizadores, debiendo ser acatadas por cualquier autoridad e incluso por cualquier persona que no obstante no teniendo el carácter de autoridad, tenga alguna injerencia en la ejecución de los actos.

En la práctica se presenta el problema de que el acuerdo o resolución en que se concede la suspensión, desafortunadamente ya no es notificado el mismo día en que se dicta, como fue el animo del legislador en la redacción de dicho precepto, sino que ahora media un tiempo, en ocasiones largo, entre la fecha del acuerdo en el que se concede la suspensión al quejoso y la fecha en que se notifica éste a las autoridades responsables, sucediendo que en este lapso se llegan a ejecutar los actos suspendidos por el juez de Distrito, dándose así la VIOLACION A LA SUSPENSION por haberse

ejecutado con posterioridad a la fecha en que se emitió el auto (o resolución) de suspensión.

En el mismo orden de ideas, se tiene que la violación a la suspensión tiene dos consecuencias que son: el volver las cosas al estado que tenían al momento de decretarse la medida cautelar, y el determinar la responsabilidad en que incurre la autoridad que desacato lo ordenado por un juez de Distrito, estas consecuencias pueden darse la una sin la otra, o bien, las dos juntas. Respecto de la primera consecuencia, esto es, el volver las cosas al estado que tenían al momento de decretarse la suspensión provisional, encontramos dos requisitos: el primero, que la naturaleza del acto ejecutado lo permita, y el segundo, que respecto de dicho acto se haya concedido la suspensión ya provisional o definitiva, (o bien, la segunda cuando se denuncie violación a la primera y en el supuesto de que ya se hubiere dictado la definitiva pues ésta sustituye a la primera dejándola sin efecto a la provisional). El primer requisito se da cuando el acto ejecutado que afecta la suspensión provisional afecta a ésta, acto posterior que por su naturaleza puede dejarse sin efectos y ordenar a la autoridad emisora volver las cosas como se encontraban al momento de otorgar la medida suspensiva. El segundo, es requisito relativo a que de haberse resuelto sobre la suspensión definitiva, ésta se haya concedido por el acto cuya ejecución se reputa violatoria de la suspensión provisional, pues de negarse la definitiva, esto haría jurídicamente imposible volver las cosas al estado que tenían cuando se

otorgó la provisional. Por consiguiente, cuando se dan los dos requisitos necesarios para que se actualice la primera consecuencia de resultar fundada la denuncia de violación a la suspensión (provisional), consistente en que vuelvan las cosas al estado que tenían al decretarse la suspensión, procede declarar inexistente el acto posterior a ésta y ordenar vuelvan las cosas al estado que tenían al decretarse la suspensión.

Por lo que hace a la segunda consecuencia que se deriva de la violación a la suspensión, consistente en determinar la responsabilidad en que incurre la autoridad que desacato lo ordenado por un juez de Distrito, se da cuando las autoridades denunciadas se encuentran debidamente notificadas del auto (o resolución) en la que se decreta la concesión de la suspensión, ya de oficio, provisional o definitiva, pues el artículo 206, de la Ley de Amparo, determina que será sancionada la autoridad que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, lo que significa interpretado a contrario sensu que una autoridad que no se encuentra debidamente notificada de un auto de suspensión, al momento de ejecutar el acto suspendido o de desobedecer lo ordenado en aquél, no será sancionada, esto es, no incurre en el delito de abuso de autoridad, por lo que de no darse exactamente los supuestos que prevé el referido numeral (que exista una suspensión concedida por el juez de Distrito, que esté debidamente notificada la responsable y que esta la desobedezca), no puede determinarse responsabilidad a esa autoridad. En conclusión, el hecho de que determinada

responsable ejecute un acto suspendido por un juez de Distrito, con desconocimiento de que existía tal medida cautelar con anterioridad a su ejecución, no impide que dicho acto se declare nulo de pleno derecho por ser violatorio de la determinación del juez de Distrito y se ordene volver las cosas al estado que tenían cuando se concedió la suspensión, pues el desconocimiento de la medida cautelar por no haberse notificado legalmente a la autoridad denunciada, el auto suspensivo, 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 concedida.

Pues bien, respecto de cuando surte sus efectos la suspensión ha quedado claro que tal y como lo previene el artículo 139, de la ley de la materia, surte sus efectos desde luego, sin embargo, para efectos de la violación a la suspensión existen casos en que al denunciarla respecto de la provisional y dada la celeridad propia del incidente debe resolverse la definitiva negándola, deben retrotraerse los efectos a ese momento cuando el Tribunal Colegiado revoque la negación de la medida suspensiva y conceda la suspensión de los actos reclamados, es decir, si se denuncia la violación a la suspensión provisional concedida y la definitiva se niega pero la superioridad que conozca del recurso de revisión determina concederla, los efectos de esta se retrotraerán hasta el momento en que se dicto la provisional, en ese sentido se ha pronunciado la suprema Corte de Justicia de la Nación (cuando conocía del recurso de revisión en el incidente de suspensión),

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 revocará 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 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 superioridad; 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).

Consecuentemente, la suspensión surte sus efectos inmediatos al momento en que el juez de Distrito la concede, por disposición expresa en 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.

Además, así lo han sostenido diversos Tribunales Colegiados al establecer:

"SUSPENSION DEFINITIVA, NEGATIVA DE LA EJECUCION DEL ACTO RECLAMADO POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DESDE LUEGO, INDEPENDIEMENTE 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 esta 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". (1)

En efecto, la citada tesis sostiene que el auto en que se conceda la suspensión surte sus efectos desde luego, e interpretada a contrario sensu se deduce cuando surte sus efectos al ser negada, lo que resulta lógico si la resolución del Tribunal Colegiado, revoca en su caso, la interlocutoria que negó la suspensión definitiva, pues sus efectos se retrotraen hasta la fecha en que fue negada. Y de igual manera sucede con la suspensión provisional tal y como se advierte de la tesis que dice: "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

(1) Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Época, Tomo II, Pág. 572.

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".

(2).

Ahora bien, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa al resolver el recurso de queja 283/92, promovido por Marlene Mendoza Portillo consideró diversas razones por las que no se puede admitir que la suspensión surte sus efectos cuando se notifica a las responsables el acuerdo que contiene esa determinación, tales como las siguientes:

"De admitir que la suspensión surte sus 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 que sucedería en el caso en que la notificación sufre de vicios que impiden concederla "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".

"Es criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia

(2) Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Época, Tomo II, página 573.

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 ese caso, cuándo surtirá sus efectos la suspensión, si no existe notificación legal que hacerle". "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".

"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 se 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 su suspensión".

En conclusión, y a guisa de definición de lo que debe entenderse por violación a la suspensión, debe decirse que ocurre ésta cuando las autoridades señaladas o no como responsables en el juicio de amparo desobedecen los lineamientos que se decretan cuando se dicta la suspensión de los actos reclamados (de oficio, provisional o definitiva), aún cuando estén o no legalmente notificadas de la medida cautelar. Asimismo, que sus efectos son desde luego, es decir, al momento en que se dicta dicha suspensión y que las autoridades se encuentran obligadas a obedecerla desde ese momento.

2.- SU PROCEDENCIA Y TRAMITACION.

Para determinar lo relativo a la procedencia de la llamada denuncia de violación a la suspensión, se continuara con el orden de ideas antes apuntadas.

Una vez estudiado lo que significa violación a la suspensión se examina su procedencia y posteriormente su tramitación, para ello, es necesario recordar que las responsables se encuentran obligadas a obedecer la medida suspensiva manteniendo las cosas en el estado 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.

En relación a este punto, cabe destacar que para su procedencia basta que se promueva ante el juez de Distrito la

violación a la suspensión cuando alguna de las autoridades señaladas o no como responsables ejecuten cualquier acto tendiente a la consumación del reclamado, con posterioridad a la fecha en que fue concedida la medida suspensiva.

Asimismo, se estima necesario para una mejor comprensión del tema hacer mención de diversas cuestiones que hacen diferente la procedencia de la llamada denuncia de violación a la suspensión provisional y definitiva:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL: el auto que concede la suspensión provisional conforme al artículo 130, de la Ley de Amparo, tiene la finalidad de mantener las cosas en el estado en que se encuentran, hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva. Al concederse se trata de impedir que las responsables por la realización de los actos reclamados, sus consecuencias o efectos, alteren de cualquier modo la situación en que deben mantenerse las cosas. Por tanto, habrá incumplimiento a la suspensión provisional, cuando las autoridades responsables alteren por sus actos propios, consecuencias y efectos, la situación de paralización existente en el momento en que tal medida suspensiva sea decretada.

El maestro Ignacio Burgoa medularmente señala que: "el objeto propio y esencial del auto de suspensión provisional es de conservar la situación en que vayan a quedar los actos reclamados a fin de que no se alteren, mientras se pronuncia la interlocutoria suspensiva (suspensión definitiva); afirma que las responsables no solo están obligadas a suspender tales actos, sus efectos y consecuencias, sino tampoco realizar

otros que tengan el mismo sentido de afectación, independiente de la motivación que corresponda a aquellos y a éstos, pues la suspensión provisional a diferencia de la definitiva, no actúa sobre actos específicos, sino que tiende, a mantener una situación constriñendo a las autoridades a no modificarla, lo que sucedería sí, por actos que pudieran ser distintos de los reclamados, se altera dicha situación". (3)

El mismo autor, ejemplifica la situación argumentando que "si los actos reclamados consisten en la cancelación de la licencia de funcionamiento de un giro mercantil, la orden de clausura y su ejecución, las responsables están impedidas, por virtud de la suspensión provisional que se haya decretado sobre ellos, para clausurar el referido negocio aunque el acto posterior tenga un motivo distinto al inicialmente reclamado, pues el sentido de afectación es el mismo. Pero si ese acto posterior estriba en la imposición de una multa, porque el negocio no reúne determinados requisitos previstos en el reglamento correspondiente, las autoridades tienen a su libre arbitrio hacer efectiva dicha multa, pues el sentido de afectación es distinto al de la clausura y ello no modificaría la situación de la medida suspensiva de la que goza".

Existe entonces "violación a la suspensión provisional" cuando la autoridad responsable modifique el estado que guardan las cosas al decretar la medida, por cualquier acto que la altere o cambie, aún cuando estos actos puedan tener motivos o

(3) BURGOA ORIGUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa. Edición vigesimotercera. México, 1991. pág. 338.

causas eficientes diversos de los reclamados. En cambio, si las responsables realizan actos con distinto sentido de afectación al de los reclamados, no se incumple con la medida suspensiva y por tanto, no puede haber la llamada violación a la suspensión.

Sobre esta suspensión también debe decirse que se presenta el problema para determinar si las autoridades que no fueron señaladas como responsables están o no obligadas al cumplimiento de esa medida, de lo que se derivan dos hipótesis: a. Las autoridades que no hayan sido señaladas como responsables pero que son inferiores jerárquicamente de las responsables tienen la obligación de respetar el proveído de suspensión, y b. Si las autoridades no son responsables y realizan actos con igual sentido de afectación, pero no son jerárquicamente inferiores de aquéllas y además actúan como ordenadoras, la medida cautelar es ineficaz frente a ellas.

Como otra cuestión importante a la provisional tenemos que si los actos reclamados consisten en una ley o reglamento y su aplicación, los efectos de la suspensión son el impedir que tales ordenamientos regulen la situación concreta del quejoso, es decir, que no le sean aplicados los preceptos impugnados; y se violaría la medida si las responsables, sus inferiores jerárquicos o cualquier otra autoridad que actúa como ejecutora de la aplicación de esas normas, aplican precisamente las disposiciones reclamadas.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA: aunque existen innumerables cuestiones complejas referentes a la suspensión definitiva,

únicamente se mencionaran algunas de ellas:

a. La suspensión definitiva impone a las responsables una obligación de no hacer hasta en tanto se resuelva el fondo del juicio de amparo, con el fin de evitar que éste quede sin materia, o bien, que se causen al quejoso daños y perjuicios de difícil o imposible reparación; de ahí que las responsables incurren en desacato de la suspensión cuando ejecuta alguno de los actos reclamados u otro relacionado con las consecuencias o efectos de aquéllos.

b. El objeto primordial de la suspensión definitiva es suspender todo acto relacionado con los reclamados, es decir, un no hacer por parte de las responsables; sin embargo, en la práctica aunque no es muy común, dada la naturaleza del incidente de suspensión, en determinados asuntos la interlocutoria tiene efectos constitutivos aunque estos son propios de la sentencia del amparo, luego, existe desacato a la suspensión con efectos suspensivos cuando se ejecuta alguno de los reclamados y exceso o defecto de ejecución cuando es con efectos constitutivos, dicho de otra manera con efectos positivos, que no es otra cosa que ordenar a las responsables determinada acción u omisión. Este segundo supuesto, tiende necesariamente a que las responsables hagan una observancia parcial o extralimitada de la suspensión en comento, o sea, implica un cumplimiento mayor o menor que el establecido en la resolución interlocutoria, a través de una obligación positiva de hacer que impone la resolución a las autoridades y en esos

casos resulta procedente el recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción II, de la Ley de Amparo, el que se estudiara en los siguientes rubros de este capítulo; por tanto, la ejecución defectuosa o excesiva nunca se da cuando no existe nada que cumplir positivamente, en otras palabras, cuando las responsables en acatamiento a una decisión emitida en el juicio de amparo deben asumir una actitud pasiva de abstención, un no hacer frente al quejoso.

c. En otro caso, cuando las autoridades responsables realicen actos distintos a los reclamados en perjuicio del quejoso, después de concedida la suspensión definitiva. Respecto de éstos actos encontramos varias hipótesis:

1) Si los nuevos actos tienen el mismo sentido de afectación de que los reclamados, pero distinta causa eficiente afectando la interlocutoria respectiva, se estará precisamente ante actos nuevos y no causan desacato a la suspensión definitiva.

Sobre el particular medularmente el maestro Burgoa lo ejemplifica al establecer que: "si el acto reclamado consiste en la orden de clausura de un establecimiento mercantil por carecer de la licencia respectiva, y la medida suspensiva se concede respecto de su ejecución, pero con posterioridad se acredita que la negociación no reúne determinados requisitos reglamentarios de sanidad, las autoridades sanitarias se encuentran en posibilidad de librar después del procedimiento para ello, una orden de clausura ejecutándola, dichas autoridades no incurrir en desacato a la medida cautelar, pues

ambas ordenes, la reclamada y la posterior aunque con el mismo sentido de afectación (clausura), se basan en diverso motivo o causa eficiente (falta de licencia en la orden reclamada y la falta de condiciones higiénicas en el negocio), sin que haya ninguna relación causal o teológica entre estos elementos de ambos actos". (4)

ii) Se incurre en desacato de la suspensión definitiva, si las responsables ejecutan actos posteriores a su concesión con motivo o causa eficiente, pero que emanen de los efectos y consecuencias del motivo o causa de aquéllos.

Respecto de ello, el jurista antes citado lo ejemplifica con lo siguiente: "si el acto reclamado es una orden de clausura a un negocio por la cancelación de su licencia de funcionamiento (motivo o causa eficiente) y la suspensión definitiva se concede contra su ejecución, la responsable incurre en falta de cumplimiento a la interlocutoria si ejecutan diversa orden de clausura con motivo de la falta de licencia de dicho negocio, porque esa falta aunque configura un hecho distinto de la cancelación, es efecto o consecuencia de ésta". (5)

iii) Si el acto reclamado y el posterior tienen diferente sentido de afectación, pero el mismo motivo o causa eficiente, no hay incumplimiento de la medida cautelar definitiva, a no ser que el sentido de afectación en el posterior sea efecto o consecuencia del propio elemento del reclamado. Lo que sucede

(4) Idem. pág. 805

(5) Ibidem.

cuando las responsables con posterioridad a la concesión de la suspensión definitiva con efecto de que no se haga efectivo el cobro de un impuesto, ejecutan la clausura de ese negocio mercantil por la falta del mismo. En cambio, no hay incumplimiento si la medida suspensiva se concede contra la ejecución de una orden de clausura por falta de licencia de funcionamiento y con posterioridad las responsables por el mismo motivo imponen al quejoso una multa, pues se esta ante 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.

iv) 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 habrá incumplimiento de suspensión definitiva, por tratarse esencialmente de actos distintos.

d. En otro posible caso en que la autoridad incurre en desacato de la suspensión definitiva, se da cuando concedida ésta contra una ley autoaplicativa, la autoridad responsable o no, realiza un acto en perjuicio del quejoso apoyándose en las disposiciones de dicha ley, a no ser que la medida suspensiva únicamente haya sido otorgada por alguno de sus preceptos, o sea, si funda su actividades en disposiciones no suspendidas, no se incurre en desobediencia a la interlocutoria suspensiva, siempre que el contenido normativo de dichas disposiciones no estén en relación causal o teleológica con las que impliquen la materia de la suspensión.

Ahora bien, para referirnos a la tramitación de la llamada violación a la suspensión, igualmente, cabe señalar como al principio de este capítulo, que de una cuidadosa lectura de los artículos 104, 105, 107, 111 y 143, de la Ley de Amparo, y más aún del Capítulo Tercero, del Título Segundo, de dicho ordenamiento, que regulan las fases de ejecución y cumplimiento de la suspensión, así como lo relativo al incidente de suspensión, no se prevé la figura de "denuncia de violación a la suspensión", ni mucho menos la formación de un incidente de violación a la suspensión, sin embargo, en la práctica en los juzgados de Distrito en materia administrativa, en múltiples ocasiones se encuentran ante este "problema" cuando los demandantes del amparo promueven por costumbre dicha figura, entendiéndose por costumbre que así se ha tramitado desde hace ya bastante tiempo sin que se ocupen de revisar los preceptos antes citados de la Ley de Amparo, que determinan el procedimiento a seguir para la ejecución y cumplimiento de la suspensión, es decir, el desacato de la suspensión, o bien adelantándose un poco a uno de los siguientes rubros de este capítulo, lo referente a la queja por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado, que dispone el artículo 95, fracción II, de la misma ley.

Por tanto, si uno de los objetivos de este trabajo es hacer la distinción entre los criterios que se siguen para la tramitación de la llamada denuncia de violación a la suspensión y lo que la propia ley dispone, debe analizarse ambas

cuestiones.

En primer lugar, si bien es cierto que la obligación de conocer los preceptos de la Ley de Amparo es principalmente imputable a los titulares y personal profesional de los juzgados de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, en la praxis los abogados postulantes deben fundamentar sus promociones solicitando el trámite correspondiente, de lo que piden, pero dada la naturaleza del juicio de amparo y a falta de esa fundamentación, basta que vía escrito mencionen que se ha violado la suspensión de los actos reclamados del la cual gozan, sin que sea requisito sine qua non que fundamenten esa promoción, para que se de el tramite correspondiente.

Pues bien, primeramente examinaremos el trámite que por costumbre o criterio de ha establecido en la mayoría de los juzgados de Distrito en materia administrativa y es aquél en que el juez al recibir la promoción en que se denuncia la violación a la suspensión ya provisional ya definitiva, dicta un acuerdo en el incidente de suspensión en el que requiere a las autoridades responsables para que en el término de tres días informen sobre la referida denuncia. Dando a este tramite la formación de un incidente dentro del incidente de suspensión.

Esquemáticamente, el auto que recae a la promoción en que se denuncia la violación a la suspensión es de la siguiente manera:

CUENTA.- El once de junio de mil novecientos noventa y

cuatro, la secretaría da cuenta al juez con un escrito registrado con el número 0000 en el libro de correspondencia del juzgado. Conste.-

México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

Visto; con apoyo en lo dispuesto por el artículo 143, primer párrafo, de la Ley de Amparo, téngase por denunciada la violación a la suspensión provisional (o definitiva), que promueve el autorizado de la quejosa.

En esa circunstancia, con copia simple de la referida denuncia, córrase traslado a las autoridades responsables y requéraseles para que dentro del término de veinticuatro horas rindan su respectivo informe sobre la citada renuncia. Transcurrido dicho término, con informes o sin ellos díctese la resolución correspondiente.

NOTIFIQUESE.

Lo proveyó y firma el juez único de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal. Doy fe.

Por otra parte, dependiendo de las cuestiones que versen en el asunto que se trate o bien de lo que el quejoso ofrezca para acreditar la referida violación, una vez que ha transcurrido el término que se concede a las responsables para rendir su respectivo informe sobre la denuncia planteada, hay juzgados que en auto posterior al antes indicado, señalan fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

En otras palabras, la tramitación que nos ocupa tiene

en esencia un matiz de incidente que se conoce como incidente de violación a la suspensión, en el que el juez de Distrito se ve obligado a dictar una resolución interlocutoria para determinar si se declara o no fundada la denuncia de violación propuesta. La obligación a que se hace referencia estriba jurídicamente porque en todo incidente deben darse aunque de manera sumarisima las fases que contiene todo procedimiento (demanda, contestación, periodo probatorio, audiencia de ley y resolución).

Siguiendo con el criterio de este procedimiento, una vez que transcurre el término que se concede a las responsables para rendir su informe respecto de la denuncia de violación a la suspensión, y celebrada la audiencia en aquellos casos en que se fije, el juez de Distrito dicta una resolución en la que determina si es o no fundada la denuncia propuesta.

Esquemáticamente, una resolución que se dicta respecto de la violación a la suspensión es de la siguiente manera cuando se declara fundada e infundada:

México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

V I S T O S; los autos para resolver la denuncia de violación a la suspensión definitiva decretada en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo 00/94, promovido por Raymundo Meneses Tepepa, contra actos del presidente de la república y otras autoridades; y,

R E S U L T A N D O :

PRIMERO.- Con copias simples de la demanda de garantías,

en veinticinco de marzo del año en curso se formó por duplicado el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo 00/94; en doce de abril de este año se dictó la resolución interlocutoria que resolvió conceder la suspensión definitiva al promovente, para el único efecto de que las responsables se abstuvieran de desposeer, clausurar y demoler el inmueble que defiende ubicado en eje Central Lázaro Cárdenas número once, colonia Centro, en la delegación Cuauhtémoc, de esta ciudad, hasta en tanto sea resuelto el fondo del negocio.

SEGUNDO.- Por escrito presentado el once de junio de mil novecientos noventa y cuatro, en la oficialía de partes de este Juzgado de Distrito, el autorizado del quejoso en términos del artículo 27 de la Ley de Amparo, denunció la violación a la suspensión definitiva, argumentando medularmente que las responsables de la delegación del departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc no obstante estar debidamente notificadas de la suspensión definitiva emitieron el oficio SOP/1324 de cuatro de junio del presente año signado por el subdelegado de obras públicas de la misma delegación en el que comunica a los inquilinos y diversos ocupantes del edificio ubicado el Eje Central Lázaro Cárdenas, número once, la determinación de desalojar dicho inmueble con el objeto de ejecutar su demolición total en virtud de que se trata de una edificación peligrosa que compromete la seguridad de personas y bienes.

TERCERO.- Por auto de once de junio de este año se requirió a las autoridades responsables para que rindieran su correspondiente informe en relación con la denuncia de

violación que promovió el autorizado del quejoso y el veinticuatro del mismo mes y año se ordenó y tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO.- El secretario general de gobierno del departamento del Distrito Federal, en ausencia del titular del ramo y en representación del presidente de la república niega que se haya dictado algún acuerdo, orden o resolución, ni ejecutado u omitido acto alguno que implique un desacato a la medida cautelar otorgada al quejoso, sin que éste haya aportado medio de convicción alguno para desvirtuar la negativa de las citadas responsables.

SEGUNDO.- Con apoyo por analogía en lo dispuesto por el artículo 132, de la Ley de Amparo, son presuntivamente ciertos los actos que se reclaman de las siguientes autoridades: delegado, subdelegado jurídico y de gobierno, subdelegado de obras públicas, jefe de supervisión e inspección de obras públicas, jefe de clausuras de obras públicas, director de licencias y permisos de construcciones, director de licencias y uso del suelo, jefe de la oficina calificadora de infracciones y jefe de la unidad de supervisión e inspección, todos de la delegación Cuauhtémoc de esta ciudad y el secretario de gobernación, toda vez que fueron omisas en rendir sus respectivos informes a pesar de haberse los solicitado oportunamente, según constancias de notificación. (folio 42 a 44)

TERCERO.- Con objeto de verificar si es fundada o no la

denuncia de violación a la suspensión definitiva, es necesario tomar en consideración lo siguiente:

a) Doctrinariamente se ha establecido que la suspensión en el juicio de amparo es la paralización, la detención del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca; y, si ya se inició, no se continúe, que se detenga temporalmente, que se paralicen sus consecuencias o resultados, que se evite que éstos se realicen.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: "La consecuencia natural del fallo que concede la "auspensión, 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", (páginas 2992 y 2993 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes).

La Ley de Amparo determina como regla genérica la de procurar fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, la de evitar notorios perjuicios ante el peligro de que se ejecute el acto reclamado y la de tomar medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio (artículo 124 de la Ley de Amparo), y en sus numerales 143, 104 y 105, se establecen los términos del procedimiento para hacer cumplir la suspensión definitiva.

b) Por resolución interlocutoria de doce de abril de mil novecientos noventa y cuatro se concedió la suspensión definitiva al quejoso que en la parte que interesa dice: "Con fundamento "en el artículo 124 de la Ley de Amparo, se concede la "suspensión definitiva solicitada, respecto de los actos de "aplicación precisados en el párrafo anterior, para el único "efecto de que las autoridades supracitadas no desposean al "quejoso del inmueble que defiende ubicado en Eje Central "Lázaro Cárdenas número once, colonia Centro, delegación "Cuauhtémoc de esta ciudad, así como para que no sea clausurado "ni demolido hasta en tanto se resuelva el fondo del negocio. "Dicha medida no comprende infracciones diversas ni, por ende, "sanciones de clausura derivados de hechos diferentes a los "asentados en la demanda por no ser materia de la litis."

c) En el caso, la parte quejosa ofreció como prueba para acreditar la violación que denuncia, la copia simple del oficio SOP/1324 de cuatro de los corrientes, signado por el subdelegado de obras publicas de la delegación Cuauhtémoc de esta ciudad, en la parte conducente reza: "Por instrucciones "del Lic. Guillermo Orozco Loreto, Delegado del Departamento "del Distrito Federal en Cuauhtémoc y con fundamento en el "artículo 91 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito "Federal y del artículo 323 del Reglamento de Construcciones "para el Distrito Federal, se les comunica la necesidad de "desalojar el inmueble ubicado en la Av. Lázaro Cárdenas "(Antes Gabriel Leyva) No. 11, colonia Centro, en vista de que "los daños existentes ponen en riesgo la estabilidad de la

"construcción".

"Cabe señalar que se requiere ejecutar la demolición total, por tratarse de una edificación peligrosa que compromete la seguridad de personas y bienes". (folio 40)

Ahora bien, tomando en consideración por un lado, la presunción de los actos reclamados a las responsables, y por otro, que el oficio SOP/1324 aportado por el quejoso en copia simple no fue objetado por las responsables en términos del artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, se infiere que dicha probanza adminiculada con la instrumental de actuaciones en la que se advierte que se pide y concede la suspensión contra la orden de demolición del inmueble que defiende el quejoso, adquiere valor eficaz; por lo que tal suceso, conlleva a tener por ciertos los actos reclamados.

Por lo anterior, es de concluirse que las responsables de la delegación del departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc, desobedecieron la suspensión definitiva que les fue legalmente notificada el catorce de abril de los corrientes tal y como se desprende de autos (folios 32), y es de declararse fundada la denuncia de violación que nos ocupa; por tanto, con copia de esta resolución interlocutoria, dése vista al agente del ministerio público federal de la adscripción para los efectos legales procedentes tal y como lo previene el artículo 206 de la Ley de Amparo y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 104 y 105 de la misma ley, requiérase a las responsables de la delegación del departamento del Distrito

Federal, para que dentro del improrrogable término de veinticuatro horas, dejen insubsistente el oficio por el que se ordenó la desocupación del inmueble que defiende el agraviado, e informen al Juzgado de ello; en la inteligencia que de no hacerlo, se procederá conforme al numeral 105 del ordenamiento legal tantas veces invocado y de ser procedente remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución federal.

Por lo expuesto y fundado y con apoyo, en lo dispuesto por los artículos 143, 104, 105, y 206, de la Ley de Amparo, se resuelve:

UNICO.- Se declara fundada la denuncia de violación a la suspensión definitiva.

NOTIFIQUESE, personalmente al quejoso.

Lo proveyó y firma el juez único de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal. Doy fe.-

Cuando se declara infundada de la siguiente manera:

México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

V I S T O S; los autos para resolver la denuncia de violación a la suspensión provisional decretada en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo 01/94, promovido por Raymundo Meneses Tepepa, contra actos del jefe del departamento del Distrito Federal y otras autoridades; y,

R E S U L T A N D O :

PRIMERO.- Con copias simples de la demanda de garantías,

el diecisiete de junio del año en curso se formó por duplicado el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo 01/94; en doce de abril de este año se dictó la resolución interlocutoria que resolvió conceder la suspensión definitiva al promovente, para el único efecto de que las responsables se abstuvieran de clausurar, suspender las labores y cancelar la autorización de funcionamiento de la negociación que defiende ubicada en avenida Marte número uno, lote dos, accesoria "A", colonia el Planetario, en la delegación Gustavo A. Madero de esta ciudad, hasta en tanto se resolviera la suspensión definitiva.

SEGUNDO.- Por escrito presentado el veintitrés de junio de mil novecientos noventa y cuatro, en la oficialía de partes de este Juzgado de Distrito, el autorizado del quejoso en términos del artículo 27 de la Ley de Amparo, denunció la violación a la suspensión definitiva, argumentando medularmente que las responsables de la delegación Gustavo A. Madero de esta ciudad ese mismo día como a las diez horas se presentaron y le impusieron sellos de clausura, violando con ello la suspensión provisional decretada no obstante haberles mostrado que estaban pendientes las audiencias incidental y constitucional. Para corroborar su dicho ofreció la prueba de inspección ocular.

TERCERO.- Por auto de once de junio de este año se requirió a las autoridades responsables para que rindieran su correspondiente informe en relación con la denuncia de violación que promovió el autorizado del quejoso y el veinticuatro del mismo mes y año se ordenó y tuvo verificativo

la audiencia de pruebas y alegatos.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO.- El jefe del departamento del Distrito Federal, el secretario general de gobierno y el secretario general de obras, del mismo departamento, negaron haber emitido acuerdo, orden o resolución tendiente a violar la suspensión provisional otorgada al quejoso, asimismo, negaron haber ejecutado u omitido acto alguno para tales efectos, sin que el promovente haya aportado medio de convicción alguno para desvirtuar la negativa de las citadas responsables.

SEGUNDO.- Aún cuando el delegado, subdelegado jurídico y de gobierno, director de licencias y reglamentos, jefe de la oficina calificadora de infracciones y clausuras, subdelegado general y subdelegado de desarrollo urbano y obras, dependientes de la delegación del departamento del Distrito Federal en Gustavo A. Madero hayan sido omisos en rendir su informe respecto de la denuncia de violación a la suspensión provisional, lo cierto es que la negociación que defiende el quejoso está clausurada, lo que se corrobora con lo asentado por el actuario al desahogar la prueba de inspección ocular.

TERCERO.- Con objeto de verificar si es fundada o no la denuncia de violación a la suspensión definitiva, es necesario tomar en consideración lo siguiente:

a) Doctrinariamente se ha establecido que la suspensión en el juicio de amparo es la paralización, la detención del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca; y, si ya se inició, no se continúe, que se detenga

temporalmente, que se paraliquen sus consecuencias o resultados, que se evite que éstos se realicen.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: "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", (páginas 2992 y 2993 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes).

La Ley de Amparo determina como regla genérica la de procurar fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, la de evitar notorios perjuicios ante el peligro de que se ejecute el acto reclamado y la de tomar medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio (artículo 124 de la Ley de Amparo), y en sus numerales 143, 104 y 105, se establecen los términos del procedimiento para hacer cumplir la suspensión definitiva.

Ahora bien, si bien es cierto que la suspensión provisional fue concedida para el efecto de que las autoridades responsables se abstuvieran de clausurar, suspender las labores y cancelar la autorización de funcionamiento de la negociación que defiende el quejoso, y que dicha medida fue notificada a las responsables el veinte de junio de este año tal y como se

advierde de la constancia de notificación que obra en autos con el folio 11, también lo es, que el demandante no acredita que la clausura a la negociación que defiende se haya llevado a cabo en fecha posterior a la en que se decreto la medida suspensiva.

En efecto, resulta insuficiente lo aseverado por el demandante en el sentido de que la clausura de referencia fue ejecutada con posterioridad a la fecha en que fue concedida la medida suspensiva, pues se trata de una simple afirmación que no se corrobora con ninguna documental que obra en autos, además, de la inspección judicial que ofreció para acreditar su dicho, únicamente se demuestra que la existencia de los sellos de clausura, pero no la fecha en que fueron impuestos; de ahí que al no contar con la prueba idónea para demostrar la fecha exacta en que fueron impuestos los sellos de clausura, debe concluirse que resulta infundada la denuncia de violación propuesta.

Por lo expuesto y fundado y con apoyo, además, en lo dispuesto por los artículos 143, 104 y 105, de la Ley de Amparo, se resuelve:

UNICO.- Se declara fundada la denuncia de violación a la suspensión provisional.

NOTIFIQUESE, personalmente al quejoso.

Lo resolvió y firma el juez único de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal. Doy fe.

Respecto de éste criterio o tramitación del incidente de

violación a la suspensión formado normalmente por los juzgados de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, resulta necesario hacer determinadas consideraciones de suma importancia relacionadas con su tramitación y substanciación:

Primero.- Es un procedimiento que generalmente se instaura cuando las autoridades no observan absolutamente la suspensión provisional o definitiva, tiene por objeto resolver si las responsables han cumplido o no con la medida suspensiva, en caso de incumplimiento, los efectos de la referida resolución son por un lado, establecer y reparar de manera forzosa la desobediencia de las autoridades, cuando la naturaleza de los actos posteriores lo permita; y por otro, determinar la posible responsabilidad penal de éstas por los actos que con posterioridad ejecutaron.

Debe recordarse que al inicio de este capítulo, se precisó que la denuncia de violación a la suspensión tiene principalmente dos consecuencias: el volver las cosas al estado que tenían al momento de decretarse la suspensión y determinar la responsabilidad en que incurre la autoridad que desató lo ordenado en la suspensión por el juez de Distrito; éstas consecuencias pueden darse la una sin la otra, o bien, ambas.

Para la primera, encontramos dos requisitos: a) que la naturaleza del acto lo permita y b) que por dicho acto se haya concedido la suspensión violada.

Por lo que hace a la segunda consecuencia que se deriva de la violación a la medida suspensiva, debe precisarse con

exactitud lo precisado en el artículo 206, de la Ley de Amparo, el que determina que será sancionada la autoridad que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, lo que interpretado a contrario sensu significa que una autoridad que no se encuentre debidamente notificada de la suspensión, al momento de ejecutar el acto suspendido o algún otro con el mismo sentido de afectación, no será sancionada, esto es no incurre en el delito de abuso de autoridad, sin embargo, no impide que dicho acto se declare nulo de pleno derecho por ser violatorio de la suspensión y volver las cosas al estado que tenían cuando se concedió la medida suspensiva. Segundo.- Debe precisarse al momento de su presentación si se tramitará conforme a un incidente que en la practica se conoce como el incidente de violación a la suspensión, luego, ordenar se realicen las etapas procesales de todo incidente que aunque de manera sumaria deben de realizarse, para concluir con el dictado de una resolución interlocutoria.

Tercero.- El término que se concede a las responsables para rendir su informe que de contestación a la denuncia que se les imputa, debe ser necesariamente de tres días, tomando en consideración que su tramitación tiene todos los matices característicos de un incidente, (el que será analizado con posterioridad) que se deriva de una cuestión principal.

No obstante, en la praxis los jueces de Distrito han optado por señalar un plazo de veinticuatro horas, para que las responsables rindan su informe respecto de la denuncia planteada, lo que se debe seguramente a la importancia que se

tiene de conservar la materia del amparo, o de acuerdo a lo previsto por el artículo 105, primer párrafo, de la Ley de Amparo, (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 expresamente en que en ese término deba rendir el informe sobre el cumplimiento. Sin embargo, como la tramitación de la violación propiamente se hace conforme a un incidente, se considera que el término correcto es de tres días, pues se trata de un derecho de la autoridad para ser escuchada antes de que le sea impuesta determinada pena.

De la rendición del aludido informe pueden derivarse las siguientes cuestiones:

a. Si las autoridades son omisas en rendir el informe respectivo, debe aplicarse por analogía los preceptos del incidente de suspensión, pues aquél es consecuencia de éste, como por ejemplo, la presunción de certeza de los actos imputados a las responsables cuando no rinden su respectivo informe previo, es decir, cuando las autoridades a quienes se les imputa la violación a la suspensión no rinde su informe respecto de ese hecho, deben presumirse ciertos los actos que se le atribuyen.

b. Si las responsables al rendir su respectivo informe reconocen la violación (aunque en la practica no es muy común), el quejoso no debe acreditar ese evento y desde ese momento se decreta la referida violación sin más tramite.

c. Si las autoridades al rendir el informe de referencia niegan haber incumplido la suspensión o bien manifiesta que los actos ejecutados con posterioridad derivan de causas distintas a las mencionadas en el acto reclamado y por ello legalmente están facultadas para emitirlos; pero en ese caso, deberán acreditar jurídicamente que son de diversos motivos a los reclamados.

Cuarto.- El periodo probatorio en el referido incidente de violación debe ser al igual que el de suspensión de los actos reclamados, sumarisimo, empero, en éste no operan las reglas de las probanzas a que alude el artículo 131, de la Ley de Amparo, pues lo que se determina en la resolución a la denuncia de violación son cuestiones diferentes a la del incidente de suspensión, es decir, en ésta se determina si existe desobediencia de la suspensión y en todo caso la posible responsabilidad de las responsables; y en aquél, la procedencia de la suspensión de los actos reclamados. De ahí que las reglas para la procedencia de las pruebas que se ofrezcan en el primero sean distintas a las del segundo (incidente de suspensión). Por ejemplo, si se concede la suspensión contra la orden de clausura y sus efectos fueron para que se mantuvieran las cosas en el estado que guardaban al momento de su concesión (cuando aún no es clausurado), es decir, no fuera ejecutada, y

se denuncia la violación a la medida cautelar, a través de la inspección judicial se probará plenamente la desobediencia a ésta cuando el actuario de fe de que el negocio se encuentra clausurado o bien lo contrario cuando este funcionando al público. Asimismo, resulta procedente la prueba testimonial en los casos en que por su naturaleza tengan que ser acreditados por conducto de los testigos de asistencia, verbigracia, cuando se concede para el efecto de que el auditor fiscal no intervenga en la contabilidad de una negociación y sea retirado, la prueba para demostrar ese evento es la testimonial pues el desahogo de la inspección judicial sería infructuosa, porque simplemente para su desahogo no se haría presente dicho auditor. En algunos otros casos las pruebas documentales también permiten al quejoso acreditar que la medida suspensiva a sido desobedecida.

Con las referidas ideas, puede decirse que 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. Al caso, resulta procedente citar el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Queja 53/81, de 3 de agosto de 1982, que aparece publicado en el Informe del mismo año, en las páginas 97-98, que a la letra dice: "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 124 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 debe 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 I 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 de la Ley de Amparo según lo dispone el artículo 2º de esa ley, porque si bien existe en la ley de la materia el procedimiento para hacer cumplir el auto de suspensión definitivo, 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, página 468, bajo el rubro: "SUPLETORIEDAD DE LEYES. REQUISITOS PARA APLICARSE".

Asimismo, respecto del criterio de la tramitación que se sigue sobre la denuncia de violación antes estudiada, resulta conveniente citar algunos rubros de testis aplicables para su sustanciación tales como:

"SUSPENSION, EL AUTO EN EL QUE SE CONCEDE SURTE EFECTOS DESDE LUEGO, DE CONFORMIDAD CON EL PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 139 DE LA LEY DE AMPARO, POR TANTO, EL ACTO QUE SE EJECUTE CON POSTERIORIDAD A LA FECHA EN QUE SE CONCEDIO LA MEDIDA CAUTELAR, ES VIOLATORIO DE LA MISMA Y DEBE DECLARARSE INEXISTENTE, CON INDEPENDENCIA DE QUE EN LA FECHA EN LA QUE SE EJECUTO EL ACTO, LAS RESPONSABLES AUN NO HABIAN SIDO NOTIFICADAS". (Queja 283/92, Marlene Mendoza Portillo, 24 de septiembre de 1992, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito).

"INFORME DE LAS AUTORIDADES RELATIVO A LA DENUNCIA DE VIOLACION A LA SUSPENSION. EL TERMINO PARA RENDIRLO ES DE TRES DIAS". (criterio derivado de la misma queja que la tesis anterior).

"SUSPENSION, VIOLACION A LA. ALCANCE. ACTOS NUEVOS O DISTINTOS". (Queja 33/92, Jorge Roberto Sáenz Vázquez y otros, 26 de febrero de 1992, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito).

"SUSPENSION DEFINITIVA, EL JUEZ FEDERAL NO TIENE OBLIGACION DE OCUPARSE DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACION DE OCUPARSE DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACION, PARA DECLARAR LA PROCEDENCIA DE LA". (Amparo en revisión 358/91, Inmuebles de Puebla, S.A., 27 de agosto de 1991, Segundo Tribunal Colegiado

del Sexto Circuito).

"SUSPENSION PROVISIONAL. DESACATO DEL AUTO QUE LA DECRETA". (Queja 164/91, delegado del departamento del Distrito Federal en Gustavo A. Madero, 20 de junio de 1991, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito).

"SUSPENSION PROVISIONAL, EL INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO A LA, NO QUEDA SIN MATERIA AL RESOLVERSE SOBRE LA SUSPENSION DEFINITIVA". (Queja 15/91, Ofelia Isabel Ibarra García, 4 de julio de 1991, Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito).

"SUSPENSION PROVISIONAL, INCIDENTE DE DENUNCIA DE VIOLACION A LA. ES IMPUGNABLE A TRAVES DEL RECURSO DE QUEJA". (Incidente en revisión 731/91, Idelfonso Peralta Pérez, 13 de junio de 1991, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito).

"CLAUSURAS. VIOLACION A LA SUSPENSION PROVISIONAL. LA AUTORIDAD DEBE PROBAR LA EXISTENCIA DE NUEVOS ACTOS QUE NO COMPRENDAN ESA SUSPENSION SI ESTIMA QUE SE USO INDEBIDAMENTE LA MEDIDA CAUTELAR". (Queja 164/91, delegado del departamento del Distrito Federal en Gustavo A. Madero, 20 de junio de 1991, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito).

"SUSPENSION PROVISIONAL, PROCEDIMIENTO POR VIOLACION A LA PROCEDE SU TRAMITACION CON INDEPENDENCIA DE LA SUSPENSION DEFINITIVA". (Queja 42/90 Ricardo Minutti Ruiz de Esparza, 25 de octubre de 1990, Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito).

"DENUNCIA DE VIOLACION A LA SUSPENSION DEFINITIVA. NO HAY NECESIDAD DE QUE EL A QUO TENGA QUE ABRIR UNA AUDIENCIA DE PRUEBAS Y CONTRAPRUEBAS EN LA" (Queja 63/87, José Audelo Vázquez, 7 de marzo de 1987, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito). "SUSPENSION PROVISIONAL, VIOLACION A LA". (Queja 94/87, delegado del departamento del Distrito Federal en Iztacalco, 24 de septiembre de 1987, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito).

"SUSPENSION PROVISIONAL, DENUNCIA DE INCUMPLIMIENTO A LA. SU TRAMITACION NO IMPIDE QUE SE RESUELVA SOBRE LA SUSPENSION DEFINITIVA". (Incidente n revisión 807/86, Nacional Financiera, S.N.C., 9 de septiembre de 1986, Tercer Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito).

"SUSPENSION PROVISIONAL, VIOLACION A LA. DEBE QUEDAR PROBADO EL MOMENTO EN QUE COMENZO A DARSE". (Amparo en revisión 867/86, Sucesión de Adriano Matence Rendon, 2 de septiembre de 1986, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito).

"SUSPENSION PROVISIONAL, VIOLACION DE LA. PROCEDE SU TRAMITACION CON INDEPENDENCIA DE LA SUSPENSION DEFINITIVA". (Queja 23/86, Ofelia Arroyo de los Santos y otros, 16 de febrero de 1984, Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito).

"SUSPENSION PROVISIONAL, VIOLACION DE LA CUANDO SE NIEGA LA DEFINITIVA". (Queja 100/80, Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, 25 de marzo de 1981, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito).

Finalmente, para el entendimiento y aceptación del criterio que se sigue para la tramitación de la denuncia de violación antes referida, con la formación del incidente de violación a la suspensión, cabe destacar algunos de los puntos más importantes que debe contener todo INCIDENTE, retomados del trabajo realizado por el jurista Efraín Polo Bernal, titulado "Los Incidentes en el Juicio de Amparo".

"La palabra incidente deriva del latín, *indicio incidens* (acontecer, interrumpir, suspender) significa en su aceptación más amplia, lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal, y jurídicamente, la cuestión que sobreviene entre los litigantes durante el curso de la acción principal". (Eduardo Pallares. Diccionario de Derecho Procesal Civil, México, Porrúa, 1984, página 410)

Se hace derivar del verbo *cadere* y de la preposición *in* (caer en, sobrevenir) que expresa la cuestión que surge de otra considerada como principal, que evita ésta, la suspende, la altera o interrumpe y que cae en o dentro de otra o que sobreviene con ocasión de ella.

Para el maestro Alfonso Noriega el incidente o artículo, como es conocido por otros autores y por el artículo 135, de la Ley de Amparo, en su acepción más amplia es lo que sobreviene accesoriamente entre los litigantes durante el curso de la acción principal. En sentido lato, es incidente todo lo que acontece o sobreviene durante el curso de cualquier negocio principal y con carácter accesorio o inesperado interrumpiendo

o no la marcha de aquél. (Lecciones de Amparo, México, Porrúa, 2a. edición, 1985, pág. 445)

Para el jurista Ignacio Burgoa, incidente es toda cuestión contenciosa que surge dentro de un juicio y que tiene con éste estrecha relación. (El Juicio de Amparo, México, Porrúa, 22a. edición, 1985, pág. 445)

En cambio para el jurista Efraín Polo Bernal, "Los incidentes en el juicio de amparo son cuestiones procesales que requieren de procedimientos que tienden a resolver de carácter adjetivo que sobrevienen accesoriamente en el proceso de amparo, relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal que es objeto de un proceso de amparo, durante su tramitación que aquellos pueden o no suspender, o en la ejecución de sentencia que haya concedido al quejoso la protección de la justicia solicitada, y que son resueltos con sustanciación o sin ella, por sentencia interlocutoria o por auto, bien en cuaderno separado del principal, en éste sin esperar sentencia definitiva o en ésta misma, o bien después de que es dictada para satisfacer a la parte que obtuvo sentencia favorable" (Incidentes en el Juicio de Amparo, con Jurisprudencia y precedentes, México, editorial Limusa).

Así, toda cuestión procesal que surge del juicio de amparo en trámite o en sus diversas etapas, derivada con respecto del juez, a las partes, al objeto procesal, a la adecuación del procedimiento o a la validez o nulidad de algunos actos o a su cumplimiento, importa un incidente, que puede o no presentarse, pero que si surge asume una fisonomía

propia dentro del proceso de amparo, dadas sus características de auténticos procesos de conocimiento especial, por referirse a planteamientos concretos que concluyen con una declaración decisoria específica del órgano jurisdiccional que interviene.

De acuerdo a la naturaleza y normas que rigen a los incidentes se dice que son procedimientos sumarísimos, por tanto, conviene tener presente las siguientes consideraciones respecto de ellos:

Existen incidentes que tienen señalado un procedimiento en la Ley de Amparo, como son la suspensión de los actos reclamados, los impedimentos del juzgador, la acumulación de autos, etc., e incidentes que no tienen una regulación procesal común para todos ellos, o que no tienen ninguna regulación procesal común para todos ellos, o que no tienen ninguna y se resuelven de plano, sin sustanciación alguna.

Por la forma en que se tramitan, su formación es por cuerda separada del cuaderno principal del amparo (suspensión a petición de parte), y otros que deben tramitarse en el propio cuaderno de amparo.

En la legislación, jurisprudencia y doctrina se conoce a los incidentes como incidentes de previo y especial pronunciamiento e incidentes de especial pronunciamiento, como aquéllos que por sus efectos ponen obstáculo a la continuación del proceso de amparo, e incidentes que no lo detienen. Los de especial pronunciamiento obligan a suspender el procedimiento del juicio principal mientras se tramitan y se resuelven, su fallo se emite en el mismo expediente, verbigracia, los de

competencia jurisdiccional, los de acumulación, de objeción de documentos y los de impedimentos del juzgador. Los incidentes de especial pronunciamiento, no suspenden el curso del procedimiento del juicio de garantías en lo principal, tales como el de suspensión del acto reclamado, que se sustancia en pieza separada y todos aquellos no comprendidos como de previo y especial pronunciamiento o que tengan señalada tramitación especial (el de nulidad de notificaciones, o el establecido para hacer efectivas las responsabilidades provenientes de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión, etc.) o que no tengan indicada tramitación alguna (como el de modificación o revocación del auto que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente, etc.) y que se tramitan en la misma pieza de autos.

De acuerdo al momento procesal en que los incidentes han de tramitarse y fallarse, están los que se tramitan y resuelven previamente a la sentencia de amparo, los que se reservan para ser resueltos con la cuestión principal en la propia sentencia de amparo y los que se forman y fallan después de dictada la sentencia definitiva.

Por su denominación particular, hay incidentes nominados e inominados, según tengan una denominación legal o carezcan de ella respectivamente; y por su procedencia procesal, resulta ser procedentes, improcedentes y notoriamente improcedentes, los primeros ameritan trámite, los siguientes deben ser rechazados.

El artículo 35, de la Ley de Amparo, establece las reglas generales sobre los incidentes en el juicio de garantías, cuyo texto, en su parte conducente reza: "En los juicios de amparo no se sustanciarán más artículos de especial pronunciamiento que los expresamente establecidos por esta ley... Los demás incidentes que surjan, si por su propia naturaleza fueren de previo y especial pronunciamiento, se decidirán de plano y sin forma de sustanciación. Fuera de estos casos, se fallarán juntamente con el amparo en la sentencia definitiva, salvo lo que dispone esta ley sobre el incidente de suspensión.

Primero.- No pueden sustanciarse más incidentes de especial pronunciamiento que los previstos en la propia Ley de Amparo.

En el párrafo primero del citado numeral, se alude a la sustanciación de artículos de especial pronunciamiento, ordenando que sólo se sustanciaran los expresamente establecidos en la Ley de Amparo, dada la urgente solución que requiere el proceso en el amparo. La expresión de "artículos" es sinónima de incidentes. La limitación excluye la posibilidad de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles o de cualquier otro ordenamiento que contenga algún otro incidente de previo y especial pronunciamiento. En cambio, las cuestiones que por su naturaleza no sean de previo y especial pronunciamiento, si es posible la aplicación supletoria del referido código, en relación con el resto de las disposiciones de la misma ley. Son artículos o incidentes de especial pronunciamiento, porque requieren del dictado de una

resolución interlocutoria, antes de llegar al pronunciamiento de la sentencia definitiva. Por tanto, al requerir de una resolución especialmente referida a ellos, sin reservarse para ser resueltos al dictarse la sentencia definitiva, es necesario tramitarlos con intervención de quienes tienen en ellos injerencia legal, mediante la presentación de los escritos que se interpongan y los informes respectivos y, en su caso, con la recepción de pruebas y alegatos.

Segundo.- Los de previo y especial pronunciamiento, por su naturaleza pueden decidirse de plano y sin forma de sustanciación, si en la Ley de Amparo no tienen señalada una tramitación especial. Empero, las cuestiones que por su naturaleza no sean de previo y especial pronunciamiento y no deban decidirse de plano, resulta aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles de manera supletoria, el que en su artículo 360, determina un procedimiento general para estos incidentes resumidos de la siguiente manera: - El juez corre traslado a las partes con la promoción incidental por el término de tres días. - Transcurrido ese término y si las partes no promueven pruebas ni el tribunal las estima necesarias, se citará para dentro de los tres días siguientes a la audiencia de alegatos, la que se verificará con o sin las partes. - Si se promueve prueba o el tribunal la estima necesaria, se abrirá una dilación probatoria de 10 días, y se verificará la audiencia de ley (con posibilidad de oír alegatos). En cualquiera de las hipótesis anteriores, el tribunal pronunciará su sentencia juntamente con el fallo que

decida el amparo.

Tercero.- Fuera de los casos en que se deba decidir los incidentes de previo y especial pronunciamiento, se fallarán juntamente con el amparo en la sentencia definitiva como lo dispone la parte final del numeral en comento. Pues se interpreta en el sentido de que si por ley o por la naturaleza propia del incidente, éste no es de previo y especial pronunciamiento, no requieren de una resolución anterior sino que el juez se reserva dictar la resolución sobre ellos hasta la sentencia definitiva, como es el caso del incidente que se abre por objetar de falso un documento.

En resumen, los incidentes en el amparo que se contienen en el artículo estudiado son:

- 1.- De previo y especial pronunciamiento, que son aquellos que han de resolverse antes de dictarse la sentencia definitiva.
- 2.- Que no son de previo y especial pronunciamiento, si son planteados antes de la sentencia definitiva, se reservará el juez para fallarlos en el momento en que se dicte ésta.
- 3.- Que requieren de sustanciación de artículo por establecerlo la Ley de Amparo como de previo y especial pronunciamiento. En estos casos hay una disposición legal de amparo que los consagra y en la que se señala la intervención de los interesados en su tramitación y la rendición de pruebas y alegatos de las partes.
- 4.- Incidentes que no tienen sustanciación de artículo por su propia naturaleza de previo y especial pronunciamiento, que serán fallados antes de la sentencia definitiva, sin trámite

probatorio alguno, de plano sin esperar la sentencia definitiva de amparo.

Y sus características son:

a. Son cuestiones que pueden sobrevenir o no en el desarrollo del proceso de amparo, con inmediata y directa relación con el asunto principal, si no es así deben plantearse en un juicio por separado.

b. Son cuestiones accesorias a la cuestión principal que se debate en el juicio de amparo, y por lo tanto, no son ésta misma. Se cuestionan pretensiones diversas entre los sujetos que pueden intervenir en el proceso de amparo. Estos pueden o no interrumpir el procedimiento principal del juicio de amparo, pues aquél depende necesariamente de éste, en razón de ser un conflicto de cuestiones lógicas que requieren de resolución con relación inmediata al asunto principal.

c. No se exige en la promoción de incidentes formulismos, pero es necesario que los escritos en que se promuevan satisfagan los requisitos de una petición, revistiendo a los que los interponen la carga de la prueba para demostrar sus afirmaciones. La resolución que se dicte al incidente no tiene matiz de cosa juzgada, ya que en el amparo no existe más sentencia que la que pone fin al juicio de amparo. Dichos incidentes están previstos con el ánimo de ser resueltos con el menor número de formulismos y de posibilidades a fin de que no retarden la tramitación del juicio de amparo y el pronunciamiento de una sentencia justa y leal, así como su cumplimiento, aun cuando se discuta en la teoría si estos son

verdaderos incidentes cuando se verifican con posterioridad al juicio de amparo.

3.- SUSTANCIACION A LA DENUNCIA DE VIOLACION A LA SUSPENSION.

Cabe señalar que diversas consideraciones relacionadas con el rubro en cuestión, fueron expresados en el punto anterior, es decir, se preciso la manera en que es sustanciada la denuncia de violación a la suspensión a través del incidente de violación a la suspensión, cuando el tramite que se le da es precisamente de un incidente; asimismo, fue señalado por un lado, que aún cuando la ley de la materia no prevé expresamente la formación del referido incidente de violación, desde el punto de vista procesal es aceptado por la doctrina y jurisprudencia que sostienen diversos argumentos encaminados al refortalecimiento de ese tramite; y por otro, que la Ley de Amparo, en sus artículos establece 143, 104 y 105, se establecen los términos del procedimiento para hacer cumplir la suspensión ya provisional o definitiva.

Por tanto, en virtud de que en la parte final del punto que antecede se plasmaron diversas consideraciones que se encuentran íntimamente relacionadas con este rubro, debe precisarse en éste únicamente las disposiciones que expresamente señala la ley de la materia para la ejecución y cumplimiento del auto que concede la suspensión.

En ese orden de ideas, recordemos una vez más en términos generales que otorgada la suspensión la autoridad está obligada

a respetarla, o sea, a no hacer aquello que el juez ordenó no se hiciera o ejecutara la responsable, pues en el momento en que emita un acto posterior a la fecha en que se concedió la medida suspensiva afectando de cualquier modo a la suspensión, se dice que esa responsable a incumplido con dicha medida suspensiva.

En efecto, el artículo 143, de la Ley de Amparo, establece: "Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observaran las disposiciones de los artículos 104 y 105, párrafo primero, 107 y 111 de esta ley. - - - Las mismas disposiciones se observarán, en cuanto fueren aplicables, para la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad caucional conforme al artículo 136".

De este artículo se desprende que en estricto sentido las resoluciones suspensivas deben ser obedecidas por las responsables y determina las fases para su ejecución y cumplimiento, lo que conlleva a decir que no ordena la formación de incidente alguno para determinar si la denuncia de violación resulta o no fundada.

Por tanto, en aplicación técnica y estricta de la Ley de Amparo sobre el tema en estudio, debe entenderse que una vez que sea presentada ante el juez de Distrito la promoción en que se denunció la violación a la suspensión, el juzgador deberá de conformidad con el numeral indicado requerir a las responsables para que en el término de 24 horas informen el cumplimiento que estén o hayan dado a la suspensión que dice el demandante fue violada. De acuerdo al numeral 143 aludido,

dicha tramitación debe equipararse con el procedimiento que se sigue para exigir a las responsables el cumplimiento de las ejecutorias que conceden la protección de la Justicia Federal, pues remite expresamente a los artículos que lo regulan, 104 y 105, de la misma ley.

Como el artículo comentado establece que para la ejecución y cumplimiento se observara lo relativo al capítulo XII, de la Ley de Amparo, que se refiere a la ejecución de sentencias de amparo, se estima necesario en seguimiento del análisis de dicho numeral hacer previamente la distinción entre la ejecución y cumplimiento.

Para el maestro Burgoa, la ejecución es: "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" (6)

De acuerdo con lo anterior, incumbe a los jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte en sus respectivos casos obligar a las responsables el cumplimiento de la medida suspensiva; la ejecución, propiamente dicha se materializa en la orden o prevención que se hace a las responsables para que cumplan con las sentencias de amparo, en

(6) Burgoa. Op cit., pág. 558.

los términos de los artículos 104 y 105, de la ley de la materia y de conformidad con el 143, del mismo ordenamiento, aplicables dichos preceptos de cumplimiento a las resoluciones suspensivas.

Corresponde a las responsables llevar a cabo el cumplimiento de la referida medida suspensiva, pues ellas son las obligadas a paralizar sus actividades o actos que les fueron reclamados, en esa paralización, precisamente estriba el cumplimiento de la suspensión, proveniente de su ejecución, o sea, de la orden dada al respecto por el órgano de control constitucional.

El acto imperativo que ordena a las autoridades responsables el cumplimiento de un auto de suspensión provisional o la interlocutoria que concede la suspensión definitiva, consiste generalmente en ordenarles que se abstengan de ejecutar los actos que les fueron reclamados, pero dicha orden puede o no ser obedecida; en el segundo caso, independientemente de la responsabilidad en que puedan incurrir, el juez de Distrito deberá proveer lo que en derecho proceda para lograr que la medida suspensiva sea acatada respetando sus efectos.

Pues bien, como ya se dijo que en la Ley de Amparo, no existe incidente alguno calificado con esta denominación y aunque la doctrina ha llamado así al procedimiento que decide sobre el incumplimiento al auto que concede de la medida suspensiva, a fin de que la autoridad responsable acate en sus términos dicha resolución, se procederá entonces al análisis de

las fases sobre la ejecución y cumplimiento de la suspensión que dispone el artículo 143, de la ley de la materia.

Tales fases operan tanto para la medida preventiva como para la definitiva, y solo resulta necesario que los quejosos soliciten por escrito al juez, que requiera a las responsables para que informen o en su caso acrediten el cumplimiento dado a la suspensión, cuando tengan conocimiento o presuman, en su defecto, que la han desobedecido.

Esquemáticamente el auto que se dicte respecto del cumplimiento a la suspensión y sea fundado exclusivamente en el artículo 143, de la Ley de Amparo, puede ser de la siguiente manera:

CUENTA: El quince de junio de mil novecientos noventa y cuatro, la secretaría da cuenta al juez con un escrito registrado con el número 0000 en el libro de correspondencia. Conste.-

México, Distrito Federal, a quince de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

Visto; téngase por recibido el escrito signado por el quejoso con el que manifiesta su inconformidad respecto del cumplimiento dado a la suspensión provisional (o definitiva); y con apoyo en lo dispuesto por el artículo 143, en relación con los numerales 104, 105, párrafo primero, 107 y 111, todos de la Ley de Amparo, requiérase a las autoridades responsables para que en el término de veinticuatro horas informen el cumplimiento que estén o hayan dado a la medida suspensiva que provisionalmente (o definitivamente) se concedió al demandante; en la inteligencia que de no acatar dicha disposición el

término concedido para ello, se procederá conforme a lo dispuesto por el citado artículo 105, de la ley de la materia, requiriendo a su superior jerárquico para que lo obligue a cumplir sin demora y en su totalidad dicha medida. Finalmente, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 206, de la Ley de Amparo, dése vista al agente del ministerio público para que manifieste lo que a su representación social convenga, respecto de la petición planteada.

NOTIFIQUESE.

Lo proveyó y firma el juez único de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal. Doy fe.-

Para continuar y entender las fases a que se refiere el supracitado artículo 143, de la Ley de Amparo, respecto de la ejecución y cumplimiento de la suspensión, es menester transcribir los numerales del mismo ordenamiento a que se refiere dicho artículo:

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

"En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por la 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".

Artículo 105: "Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedará cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a éste último".

"Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juicio o Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución

Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley".

"Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida".

"El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución".

Artículo 107: "Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observará también cuando se retarse el cumplimiento de la ejecutoria de que se trate por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución".

"Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo".

Artículo 111: "Lo dispuesto en el artículo 108 debe entenderse sin perjuicio de que el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, hagan cumplir la ejecutoria de que se

trata, dictando las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita, y, en su caso, el mismo juez de Distrito o el magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo. Para los efectos de esta disposición, el juez de Distrito o el magistrado de Circuito respectivo podrán salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso. si después de agotarse todos los medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria".

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se trate y aquellos en que la ejecución consista en dictar nueva resolución en el expediente o asunto que haya motivado el acto reclamado, mediante el procedimiento que establezca la ley; pero si se tratare de la libertad personal, en la que debiera restituirse al quejoso por virtud de la ejecutoria, y la autoridad responsable se negare a hacerlo u omitiere dictar la resolución que corresponda dentro de un término prudente, que no podrá

exceder de tres días, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal colegiado de Circuito, según el caso, mandarán ponerlo en libertad, sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución que proceda. Los encargados de las prisiones darán debido cumplimiento a las órdenes que les giren conforme a esta disposición, los jueces federales o la autoridad que haya conocido del juicio".

Así pues, de la lectura de los preceptos transcritos, se deduce que el juez de Distrito debe concretarse en primer término a requerir a las responsables para que en el término de veinticuatro horas, informe sobre el cumplimiento de la orden de suspensión, y sobre los hechos denunciados, para lo cual por conducto del actuario notificará y correrá traslado con la copia del escrito de denuncia. (Art. 104 de la Ley de Amparo).

Luego, en caso de que al primer requerimiento y rendición del informe respectivo de las responsables se probare el desacato a la suspensión que se denuncia como violada, en amparo indirecto en materia administrativa, el juez dictará las órdenes necesarias para el debido cumplimiento de la resolución suspensiva, ordenando a la autoridad que se cumpla la medida dispuesta con la suspensión restableciendo las cosas al estado que tenían antes de la ejecución del acto posterior a la concesión de la medida suspensiva.

Por otro lado, y de acuerdo con las reglas antes citadas, si las responsables a las que se les imputa el desacato de la

suspensión, requeridas de conformidad con el citado numeral 105, no rindieran dentro del término concedido su informe respecto del cumplimiento dado a la medida cautelar, procederá un requerimiento a través de su superior jerárquico para que éste a su vez lo obligue a cumplir sin demora y en su totalidad dicha medida, y si ésta no atendiere el requerimiento y tuviere a su vez superior jerárquico, también se requerirá a éste último, hasta agotar los requerimientos a los superiores jerárquicos.

Y por último, no obstante los requerimientos formulados a las responsables para que acrediten el referido cumplimiento, fueran omisas, es decir, no obedeciere la medida suspensiva, el actuario o el secretario comisionado, o bien el juez de Distrito, se constituirá en el lugar en que deba darse cumplimiento a la suspensión, siempre y cuando el acto lo permita para ejecutar la resolución suspensiva, auxiliándose de la fuerza pública si fuere necesario.

Igualmente, cabe decir que siguiendo los lineamientos que establecen los numerales indicados por el supracitado artículo 143, y en caso de incumplimiento se remitirán los autos a la Suprema Corte de Justicia para determinar la responsabilidad o delito en que incurran las responsables que desobedecen la suspensión. Pues aunque en la práctica la sanción que establece la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, no es en estricto sentido aplicable por cuestiones políticas o económicas, debe seguirse dicho procedimiento en aplicación estricta de la primera instancia por así denominarla; además,

que de conformidad con el artículo 206, de la misma ley, se dará vista al ministerio público federal para que la responsable que haya incumplido sea sancionada en los términos señalados por el Código Penal aplicable en materia federal para el abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida, e independientemente de cualquier otro delito en el que hubiere incurrido.

En resumen y como comentario a esta sustanciación, debe decirse que aún cuando expresamente así lo dispone la Ley de Amparo, tal procedimiento no es muy usado en la praxis, pues se entiende que su desarrollo es muy tardado y dada la celeridad del incidente de suspensión y las cuestiones y modalidades que de éste se derivan es cuando en favor del agraviado se tramita la formación de un incidente, el que se conoce como de violación a la suspensión tal y como se precisó en el rubro anterior, ello, con el objeto de lograr una pronta y expedita administración de Justicia; de ahí que en opinión particular debe reformarse la ley de amparo en relación a la ejecución y cumplimiento de la suspensión determinando expresamente un procedimiento con la característica de celeridad y prontitud, con facultades que se otorguen al juez para determinar mediante resolución o auto las medidas necesarias para hacer cumplir la medida cautelar y por ende, establecer sanciones rigurosas a las responsables que con dolo o mala fe hayan desobedecido la medida suspensiva, claro esta, no sin antes de manera sumarisima determinar si existe o su desacato.

4.- EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTICULO 95, FRACCION II

Antes de precisar la procedencia del recurso que nos ocupa, es menester recordar que la suspensión no sólo impone a las responsables mantener las cosas en el estado en que se encuentran al decretarse, es decir, con efectos suspensivos, obligándolas a un no hacer, sino que también le prohíbe una acción u omisión, evasivas o procedimientos ilegales, consecuentemente, la paralización de los actos reclamados se extiende a que no se altere, por nadie, la situación jurídica contemplada por la suspensión. Sin embargo, en materia administrativa la suspensión puede en ocasiones (aunque en casos muy excepcionales), tener efectos constitutivos que son propios de la sentencia de amparo, por ejemplo, cuando se decreta la medida suspensiva provisional contra una clausura temporal efectuada a una negociación comercial; su concesión implica ordenar a la responsable el levantamiento de la misma, ello, principalmente para conservar la materia del amparo, pues si se trata de una clausura por un mes, y transcurre ese término sin que se haya resuelto el amparo, le causarían daños y perjuicios al quejoso de difícil reparación, sobreseyendo por ende el amparo por cesación de efectos del acto reclamado.

En otras palabras, si bien es cierto que generalmente las interlocutorias que conceden la suspensión definitiva no son susceptibles de cumplimentarse excesiva o defectuosamente, porque se limitan a paralizar el acto o los actos reclamados, sus consecuencias y efectos, sin existir por ende una

obligación positiva para que pueda haber exceso o defecto en ella; también lo es que, el legislador al redactar la fracción II, del Artículo 95, de la Ley de Amparo, previó la posibilidad de que la suspensión en algunos casos tuviera efectos constitutivos, al ordenar a las responsables la realización de alguna acción o acto para la conservación del amparo, además, de dar la intervención a un tercero extraño al juicio, tal y como se estudiara a continuación.

Empezaremos por transcribir los artículos 95, fracción II y 96 de la referida ley:

Artículo 95.- "El recurso de queja es procedente: ... II. Contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado;"

Artículo 96.- Cuando se trate de exceso o defecto en la ejecución del auto de suspensión o de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso, la queja podrá ser interpuesta por cualesquiera de las partes en el juicio o por cualquiera persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dichas resoluciones. En los demás casos a que se refiere el artículo anterior, sólo podrá interponer la queja cualesquiera de las partes; salvo los expresados en la fracción VII del propio artículo, en los cuales únicamente podrán interponer el recurso de queja las partes interesadas en el incidente de reclamación de daños y

perjuicios, y la parte que haya propuesto la fianza o contrafianza".

El defecto o exceso de ejecución dispone 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 en la resolución suspensiva, una obligación positiva de hacer, que la medida impone a las autoridades, por lo que la ejecución defectuosa o excesiva nunca se da cuando no existe nada que cumplir positivamente, o sea, cuando los efectos de la suspensión se constriñen a que las responsables asuman una actitud pasiva, de abstención, de un no hacer frente al quejoso. Empero, existen supuestos legalmente establecidos en que una interlocutoria que conceda la suspensión definitiva sea susceptible de cumplimentarse excesiva o defectuosamente por las autoridades, en atención a que dicha resolución judicial impone verdaderas obligaciones de hacer, de carácter positivo.

Puede suceder que la interlocutoria en que se haya negado al quejoso la suspensión de los actos reclamados, sea modificada o revocada por el juez de Distrito, por hechos o causa 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 auto que concede la

medida cautelar, por lo que las 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. Por tanto, esa obligación positiva puede cumplirse defectuosa o excesivamente en cuanto que no realicen todos los actos tendientes al logro de la total restitución, o se extralimite en su cumplimiento, y contra esta situación es procedente el recurso de queja previsto en la fracción II, del artículo 95, de la Ley de Amparo.

Sobre el concepto de "defecto" la Suprema Corte de Justicia determinó en la tesis relacionada que obra a página 752 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXI, página 2375, lo siguiente: "EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO, DEFECTO DE LA .- El defecto de ejecución consiste en dejar de hacer algo de lo que la resolución de cuya ejecución se trate, disponga que se lleve a cabo o se realice, y no en efectuar una ejecución que por cualquier motivo sea irregular, pues el vocablo "defecto" no está empleado en este segundo sentido por la Ley de Amparo, sino en el primero, ya que dicho ordenamiento, al hablar de exceso o defecto en la ejecución, emplea el segundo de esos términos en contraposición al primero, queriendo significar con el vocablo "exceso" sobrepasar lo que mande la sentencia de amparo y extralimitar su ejecución, y con el vocablo "defecto", realizar una ejecución incompleta que no comprenda todo lo dispuesto en el fallo".

Así, habrá defecto en el cumplimiento de la suspensión cuando la autoridad responsable no suspenda la ejecución del acto reclamado en su totalidad sino parcialmente, verbigracia, si la suspensión impide circular a diez vehículos y la responsable sólo permite que continúen en servicio cinco, o paraliza cinco. De otro modo, si el cumplimiento de la suspensión consiste en un no hacer o abstención total por parte de la autoridad para ejecutar el acto, también es igualmente cierto que al ejecutarse en parte el acto suspendido es en razón de un acto positivo o de hacer que tiene como consecuencia una abstención parcial o un dejar de hacer parcial, y no total como lo había decretado la suspensión; así pues, en el ejemplo de los vehículos el cumplimiento a la medida cautelar consistirá en una abstención total (dejar circular los diez vehículos), pero al permitir la autoridad responsable que circulen cinco vehículos está realizando un acto positivo (evitar que circulen cinco vehículos) que trae como consecuencia un cumplimiento defectuoso (dejar circular cinco vehículos) ya que el cumplimiento total sería el permitir la circulación de los diez vehículos.

En conclusión, se dice que la suspensión impone a las responsables obligaciones de no hacer, que se constriñen en una actitud pasiva y no positiva, por lo que no son susceptibles de ejecutarse defectuosamente ni excesivamente, pero la autoridad que ejecuta el acto en parte comete una acción que se revierte en actitud positiva ocasionando un defecto en el cumplimiento de la suspensión. Es decir, la abstención en sí misma consiste

en un no hacer, que por su propia naturaleza no puede aceptar el defecto; luego, al desobedecer esa situación de no hacer ejecutando el acto en parte, será en virtud de un acto positivo, que se constriñe en un defecto en el cumplimiento de la medida suspensiva, toda vez que ese actuar cambió la situación jurídica original negativa, a una posterior situación positiva que por su propia naturaleza si acepta el defecto.

En cuanto al exceso en el cumplimiento de la suspensión, puede darse cuando al cumplimentarse dicha medida sus efectos se extiendan a situaciones que no fueron ventiladas en la suspensión; por ejemplo, si la resolución suspensiva se concede para el efecto de levantar el estado de clausura de cinco accesorias de un mismo quejoso, pertenecientes a un establecimiento donde hay diez locales clausurados, y la responsable quita los sellos de clausura a los diez locales, es evidente el exceso de cumplimiento, que por ende puede agraviar a la competencia que tiene legalmente funcionando a cinco. Es de notar que en estos casos, lo que provoca el exceso en el cumplimiento beneficio de la medida suspensiva, no es un "hacer" por parte de las responsables sino por el contrario "no hacer" el que perjudicará a un tercero extraño, o al tercero perjudicado dentro del juicio de garantías. En el ejemplo, se ordena a la responsable el levantamiento de clausura de cinco locales de diez clausurados y ésta lo ejecuta la medida excesivamente quitando los sellos de los diez.

En ese orden de ideas, encontramos procedente el recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción II, de la Ley de Amparo, que tiene por objeto dilucidar si las autoridades responsables han incurrido en exceso o defecto en la ejecución de la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado. Recordemos que generalmente el exceso de la suspensión se produce cuando la autoridad abarca más cosas o situaciones de los que fueron materia del incidente de suspensión y defecto cuando no suspenda la ejecución del acto reclamado en su totalidad sino parcialmente.

El recurso no sólo procede contra las responsables señaladas en el amparo, sino que se extiende a las de menor jerarquía de aquellas; sobre este punto, la Corte ha sostenido que si las responsables manifiestan no haber desobedecido la suspensión decretada, pero convienen en que una inferior supeditada a ellas ejecutó el acto posterior que altera o modifica la situación suspensiva, debe considerarse como desobedecimiento y la queja se declara fundada por encontrarse vigente la medida cautelar, e independientemente que la ejecutora no haya sido señalada como responsable.

En cambio, resulta improcedente el recurso en estudio, cuando se interpone contra la interlocutoria del juez de Distrito que haya revocado o modificado la medida suspensiva por hechos supervenientes, concediendo el beneficio suspensivo con efectos restitutorios para que las cosas vuelvan al estado que se encontraban al momento de decretar la negativa suspensiva.

En cuanto a las partes que pueden interponer este recurso, del artículo 96, antes transcrito, se desprende que cuando se trate de exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, podrá interponerse por cualesquiera de las partes en el juicio o por cualquier persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de la medida. El término para la interposición del referido recurso, se prevé en la fracción I, del numeral 97, del mismo ordenamiento, que dispone: "Los términos para la interposición del recurso de queja serán los siguientes: I. En los casos de las fracciones II y III del artículo 95 de esta ley podrá interponerse en cualquier tiempo mientras se falle el juicio de amparo en lo principal por resolución firme; ..."

El procedimiento para su tramitación y resolución, lo previene el artículo 88 de la referida ley, que dispone que deberá interponerse ante el juez de Distrito, o ante la autoridad que conozca o haya conocido el juicio de amparo; dada su tramitación, se requerirá a la responsable para que rinda su informe con justificación sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días. Transcurrido éste, con informe o sin él, se dará vista al ministerio público por igual término, y dentro de los tres días siguientes se dictará la resolución que proceda.

Como se ve, el procedimiento es sumarísimo, al grado que independientemente de que no se rinda el informe que se solicita a la autoridad, el procedimiento debe seguir hasta resolverse el recurso; ello obedece, a la urgente necesidad de

dirimir la controversia planteada, a fin de evitar daños a la parte afectada, así como para hacer efectiva la medida cautelar.

El artículo 100, de la Ley de Amparo, ha establecido que la falta o deficiencia de los informes, por parte de las responsables, en el procedimiento de tramitación y resolución de la queja por exceso o defecto, establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos, y hará incurrir a las autoridades omisas en una multa de tres a treinta días de salario, que impondrá de plano la autoridad que conozca de la queja en la misma resolución que se dicte sobre ella.

Luego, contra la resolución que se dicte en la queja por exceso o defecto en la suspensión, es procedente el recurso de queja previsto en la fracción V, del mismo artículo, es decir, aquel que se conoce como "queja de queja"; dicho recurso (el segundo), puede ser interpuesto por el quejoso, tercero perjudicado o la propia autoridad responsable y el término para su interposición es de cinco días siguientes al en que surta sus efectos la legal notificación de la resolución a la "primera queja", ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

Finalmente, como comentario respecto de este rubro, debe decirse que en la practica no es muy usado por los abogados postulantes, pues para hacer valer la medida suspensiva optan simplemente por denunciar el desacato de la suspensión sin mayor requisito que presentar un escrito en que denuncien hechos que a su parecer resultan violatorios de la suspensión,

y lo que es peor, que se da el trámite de un incidente que aunque no esta previsto por la Ley de Amparo, tampoco esta prohibido pues la jurisprudencia de la Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito han sostenido diversos criterios respecto del mismo; además, dada la característica de los incidentes, como sumarísimo que es, resulta más eficiente que lo regulado para ese efecto en dicha ley.

5.- DIFERENCIA ENTRE LA DENUNCIA DE VIOLACION Y EL ARTICULO 95, FRACCION II.

Después de haber estudiado los criterios que se siguen para la tramitación del incumplimiento, desobediencia de la suspensión o bien de lo que se conoce como denuncia de violación a la suspensión y lo relativo al recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, es necesario hacer la diferencia en cuanto a su procedencia, tramitación y sustanciación de cada uno de ellos.

En la practica, se ha observado que existe una gran confusión y desconocimiento de lo que debe promoverse cuando determinada medida suspensiva no ha sido obedecida tal y como se dispone en la resolución que la decreta, pues únicamente se concretan a denunciar violación a la misma vía escrito, narrando los hechos que se ostentan como antecedentes de esa violación, sin que se percaten de lo que la Ley de Amparo, prevé al respecto tomando en consideración los efectos que se precisan en dicha resolución suspensiva.

En ese orden de ideas, conviene precisar la tramitación y procedencia de lo que resulta al ser denunciada la violación a la medida de referencia, por tanto, tenemos que cuando únicamente por escrito denuncien la violación a la medida cautelar, el juez de Distrito dependiendo las circunstancias del caso y el criterio que haya adoptado, tramite la promoción referida como un incidente, el que se conoce como el incidente de suspensión, o bien, que de conformidad con el artículo 143, de la Ley de Amparo, siga las fases que se aplican para la ejecución y cumplimiento de la suspensión y que son aquellas que se utilizan para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo; asimismo, y aunque no es muy común, puede ser que se interponga el recurso de queja por exceso en el cumplimiento de la suspensión, atento a lo dispuesto por el artículo 95, fracción II, de la ley invocada. Ahora bien, como técnicamente la procedencia de los citados criterios resultan viables de acuerdo a las cuestiones particulares de cada resolución suspensiva, debe establecerse los efectos en que se decreta la suspensión.

En esa tesitura, resulta fácil hacer mención de los efectos de la suspensión, pues como quedo precisado en el desarrollo de este trabajo únicamente pueden tener efectos suspensivos y en casos excepcionales efectos constitutivos; es decir, se tienen dos hipótesis respecto de la suspensión provisional o definitiva, que son cuando se ordena a las responsables se abstengan de ejecutar el acto reclamado, lo que significa una abstención, un no hacer, o mantener las cosas en

el estado que guardan al momento de decretar dicha medida; y en casos excepcionales, ordena a las responsables a ejecutar determinado acto necesario para la conservación de la materia del amparo; o bien, cuando es revocada o modificada la suspensión por el juez de Distrito en términos del artículo 140, de la ley invocada, tenemos que la medida modificada tendrá efectos constitutivos pues ordenará hacer determinado acto a la responsable.

Pues bien, una vez precisado lo anterior y para concluir este rubro y el presente trabajo, se indicara la diferencia que existe entre la denuncia de violación a la suspensión y el recurso de queja previsto en la fracción II, del artículo 95, de la Ley de Amparo, de la manera más sencilla: lo que diferencia a la queja por exceso o defecto en la ejecución de la suspensión, con el incidente de violación a la suspensión o el procedimiento que establece el artículo 143, de la ley de la materia, es que el recurso se promueve cuando los efectos de la medida se constriñen en actos positivos, de hacer, y el cumplimiento que se dé es defectuoso o excesivo; mientras que para la procedencia del referido incidente de violación necesariamente debe existir un desobedecimiento de la medida suspensiva, un desacato de la responsable a la suspensión por ejecutar un acto posterior que altere el estado que guardaban las cosas en el momento de otorgarse la suspensión.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- De acuerdo a su forma y contenido, el amparo es un juicio que tiene por objeto el proteger las garantías del gobernado en contra de los actos de autoridad, sea ésta administrativa legislativa o judicial; extendiéndose su tutela a toda la ley, a través de la garantía de legalidad contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

SEGUNDA.- 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.

TERCERA.- Se define a la suspensión del acto reclamado como aquel proveído formado en un incidente u otorgado de plano por la autoridad competente, con el objeto de paralizar temporalmente la realización del acto de autoridad manteniendo viva la materia del juicio de amparo y evitando daños y perjuicios de difícil e imposible reparación al quejoso, hasta en tanto se resuelve sobre la constitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria.

CUARTA.- La suspensión del acto reclamado, como parte esencial

del juicio de garantías, en muchos casos, surge como necesidad del mismo, pues las sentencias que en dicho juicio se pronuncien no alcanzarían su objeto, si no fuera precisamente por la medida suspensiva, ya que al pronunciarse la sentencia el acto reclamado podría haber sido ejecutado y las cosas difícilmente volverían al estado en que se encontraban antes de la violación.

QUINTA.- Los efectos de la suspensión consisten (aunque no siempre), generalmente en mantener las cosas en el estado en que se encontraban al decretarla, y no la restituir las al que tenían antes de la violación. Así existen dos formas en que puede decretarse la suspensión: de oficio y a petición de parte.

SEXTA.- La suspensión de oficio se decreta en el auto admisorio de la demanda, prevista en el artículo 123, de la Ley de Amparo, sin necesidad de que el quejoso la haya solicitado y se tramita en el expediente mismo del amparo, cuaderno principal, sin la necesidad de formar un incidente. La concesión de esta es de suma importancia en favor de los gobernados que ven afectada su esfera jurídica por un acto de autoridad cuya consumación ocasionaría gravísimas consecuencias al demandante, o bien, la ejecución de actos de difícil reparación a los que alude el artículo 22 constitucional. 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 actos de ejecución 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; sus efectos son hasta que se dicta el auto que decreta ejecutoriado el fallo del amparo y el recurso procedente contra su concesión es el de revisión, de conformidad con el artículo 89, párrafo tercer, de la Ley de Amparo.

SEPTIMA.- La suspensión a petición de parte se distingue de la de oficio porque ésta debe ser solicitada por el quejoso y para su tramitación se requiere la formación de un incidente por duplicado; su concesión se encuentra sujeta a determinados requisitos que la Ley de Amparo establece en su artículo 124, tomando en consideración desde luego, la existencia de los actos que se reclaman. Así, todos los requisitos de procedencia de esta suspensión deben cumplirse para que el juez este en posibilidad de otorgar dicha medida, de lo contrario, al negarla, deja a la autoridad responsable en total libertad de actuar y ejecutar el acto reclamado.

OCTAVA.- La suspensión a petición de parte se decreta de manera provisional o definitiva, la primera se concede si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, por lo que el juez, con la sola presentación de la demanda podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran hasta que la

autoridad responsable sea notificada de la interlocutoria que resuelva sobre la suspensión definitiva, puede solicitarse en el escrito inicial de la demanda, o en cualquier otro momento en que se solicite hasta antes de que se dicte sentencia definitiva en cuanto al fondo del asunto y el juez resuelve sobre su procedencia únicamente con los datos de la solicitud y los elementos que se tienen en ese momento a la vista, sus efectos son limitados en el tiempo pues desaparecen al momento de dictar la definitiva; la segunda, se decreta cuando al juez le hacen llegar todos aquellos elementos de prueba o juicio que procedan para acreditar la existencia de los actos reclamados, reuniendo además los requisitos que establece el artículo 124, de la Ley de Amparo.

NOVENA.- El auto que decreta la suspensión provisional o la interlocutoria que resuelve sobre la definitiva, obligan a las autoridades responsables a mantener las cosas en el estado en que se encuentran (con excepción de algunos casos), esto es, les imponen una obligación de no hacer, consistente en la paralización del acto que se les reclama. Existe también algunos casos en que la medida suspensiva puede ser con efectos restitutorios, aunque éstos son propios de la sentencia de fondo del amparo. Las resoluciones suspensionales deben ser obedecidas por cualquier autoridad que pretenda ejecutar algún acto tendiente a la culminación de los reclamados, o bien, relacionado con sus efectos o consecuencias, con independencia que éstas hayan sido o no señaladas como responsables.

DECIMA.- La suspensión surte sus efectos de inmediato, al momento en que se decreta por el juez de Distrito y nunca cuando se haya notificado esta a las responsables.

DECIMO PRIMERA .- Se dice que existe desacato a la suspensión cuando cualquier autoridad señalada o no como responsable ejecute un acto posterior a la fecha en que se haya decretado dicha medida, y que dicho acto altere la situación jurídica de esa medida suspensiva, tomando en consideración además, el sentido de afectación de los actos posteriores y la relación causa efecto que haya originado su emisión.

DECIMO SEGUNDA.- Cuando la concesión de la suspensión sea propiamente para que las responsables paralicen cualquier acto tendiente a la ejecución de los actos reclamados, es decir, no exista la orden del juez para que se realice un acto positivo, no es susceptible de cumplimentarse excesiva o defectuosamente y consecuentemente, toda actividad que realice la responsable será en desacato de la medida suspensiva.

DECIMO TERCERA.- Para promoción de la "denuncia" de violación a la suspensión, en la praxis se dan dos criterios sobre su tramitación; el primero, surge con la formación de un incidente de violación a la suspensión y aunque la Ley de Amparo propiamente no determina la procedencia de éste incidente de violación a la suspensión (tampoco lo prohíbe), en la practica es un criterio que ha sido adoptado por la mayoría de los

Juzgados de Distrito, su sustanciación se rige propiamente por la de un incidente en el que se obliga al juez a dictar una interlocutoria que resuelva de si existe o no violación a la suspensión y la responsabilidad en que incurra la autoridad responsable; y segundo, si para la tramitación de la promoción que se presenta denunciado hechos que se atribuyen a las responsables el desacato de la suspensión, se opta por el seguimiento de las fases que establece el artículo 143, de la Ley de Amparo, que regula la ejecución y cumplimiento de la medida suspensiva.

DECIMO CUARTA.- La Ley de Amparo establece como medio de defensa el recurso de queja por exceso en el cumplimiento y defecto de la suspensión, que previene en su artículo 95, fracción II; éste recurso, en esencia procede cuando los efectos de la medida suspensiva se constriñen en la obligación de las responsables a ejecutar un acto positivo, de ejecución material, es decir, cuando a la suspensión le revisten efectos de carácter restitutorio, tal y como se explico en el desarrollo de este trabajo.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Arellano García, Carlos. El juicio de amparo.
Editorial Porrúa.
Segunda Edición.
México, 1982,
- 2.- Bazdresch, Luis. El juicio de Amparo. Curso General
Editorial Trillas.
Tercera Edición.
México, 1988.
- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario del Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.
Editorial Porrúa.
Décima Octava Edición.
México, 1984.
- 4.- Burgoa Orihuela, Ignacio. El juicio de Amparo.
Editorial Porrúa.
Vigésima Segunda Edición.
México, 1984.
- 5.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales.
Editorial Porrúa.
Décimo Octava Edición.
México, 1984.

- 6.- Castro, Juventino V. El Sistema de Derecho de Amparo.
Editorial Porrúa.
Primera Edición.
México, 1979.
- 7.- Castro, Juventino V. Garantías y Amparo.
Editorial Porrúa.
Quinta Edición.
México, 1986.
- 8.- Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Juicio de Amparo.
Editorial Porrúa.
Cuarta Edición ampliada.
México, 1992.
- 9.- Góngora Pimentel, Genaro. La Suspensión en Materia Administrativa.
Editorial Porrúa.
Primera Edición
México, 1993.
- 10.- González Cosío, Arturo. El juicio de Amparo.
Editorial Porrúa.
Cuarta Edición actualizada.
México, 1994.

11.- De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional.

Editorial Pri-Icar.

Primera Edición.

México, 1982.

12.- Lira, Andrés. El Amparo Colonial y el juicio de Amparo Mexicano.

Editorial Porrúa.

Segunda Edición.

México, 1980.

13.- Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo.

Editorial Porrúa.

Tercera Edición, revisada y actualizada.

México, 1991.

14.- Pallares, Eduardo. Diccionario Teórico Práctico del juicio de Amparo.

Editorial Porrúa.

Cuarta Edición.

México, 1978.

15.- Polo Bernal, Efraín. Los Incidentes en el Amparo Con Jurisprudencia y Precedentes.

Editorial Limusa.

Primera Edición 1993.

16.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Instituto de Especialización Judicial. Manual del Juicio de Amparo. Editorial Themis.

México, 1978.

17.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta A.C. La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo.

Cárdenas Editor y Distribuidor.

Tercera Edición.

México, 1989.

18.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa.

Vigesimoséptima Edición

México, 1993.

19.- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge. Nueva Legislación de Amparo (con las últimas reformas de enero de 1994). (Doctrina, textos y jurisprudencia).

Editorial Porrúa.

59 Edición actualizada.

México, 1993.