

157
29.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

LA CLAUSURA, EN RELACIÓN A LA
SUSPENSION EN EL JUICIO DE
AMPARO Y EL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FRAIRE CRUZ VERONICA INES

ASESOR LIC. MARTHA ALICIA SALAZAR LOPEZ

264283

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

AGRADEZCO A **DIOS** PRINCIPALMENTE POR DARMÉ LA VIDA Y LA OPORTUNIDAD DE LLEGAR A CONCLUIR ESTE TRABAJO PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO.

LE DOY LAS GRACIAS ESPECIALMENTE A LA LIC. **MARTHA ALICIA SALAZAR LÓPEZ**, POR DARMÉ LA OPORTUNIDAD DE TRABAJAR CON ELLA, QUE APESAR DE LAS CONDICIONES ADVERSAS POR LAS QUE ATRAVESÉ, TUVO CONFIANZA Y ME BRINDO SU APOYO PARA, LOGRAR CONCLUIR ESTE TRABAJO, EL CUAL, LE DEDICO CON MUCHO CARÍÑO.

A MIS PADRES Y HERMANOS. LES AGRADEZCO A MIS PAPAS TODO SU APOYO MORAL Y ECONÓMICO QUE ME OTORGARON DURANTE TODA MI CARRERA. Y ESPERO QUE A TRAVÉS DE ESTA HERENCIA QUE ME DEJAN SIRVA, PARA QUE EL DÍA DE MAÑANA GOCÉ DE UNA VIDA DIGNA Y YO PUEDA PROPORCIONARLES UN APOYO EN SU VEJES.

A MIS HERMANOS POR TENER LA PACIENCIA Y SIEMPRE UNA PALABRA DE ALIENTO PARA QUE YO PUDIERA CONCLUIR ESTE TRABAJO. LES AGRADEZCO Y ESPERO QUE MUY PRONTO YO TAMBIÉN COMPARTA EL TÉRMINO DE SU CARRERA PROFESIONAL.

ÍNDICE

CAPITULO 1.	PÁG.
ANTECEDENTES.	
1 Generalidades.....	2
2. Antecedentes de la clausura.....	5

CAPITULO II.

LA CLAUSURA

1. Concepto.....	19	23
2 Naturaleza jurídica.....	20	
a) Acto instantáneo	20	
b) Acto de tracto sucesivo.....	20	
3. Como medida de autoría.....	29	
4 Como sanción.....	30	

CAPITULO III.

LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO E

INDIRECTO

1. Suspensión del acto reclamado.	
a) Concepto de suspensión.....	37
b) Objeto.....	42
c) Clasificación de los actos de autoridad donde procede la suspensión.....	47
1) Actos positivos....	48
2) Actos negativos con efectos positivos.....	49
3) Actos de tracto sucesivo..	50
4) Actos futuros inminentes y probables.....	52

2. Tipos de suspensión en amparo indirecto.	
a) Suspensión de oficio (supuestos de procedencia y tramitación)..	54
b) Suspensión provisional.....	71
c) Suspensión definitiva.....	73
d) Requisitos legales.....	79
c) Certeza del acto reclamado (requisitos jurisprudenciales).	80
f) Requisitos de efectividad.....	82

CAPÍTULO IV.

MODALIDADES SOBRE LA SUSPENSIÓN EN RELACIÓN A LA CLAUSURA.

1. La clausura y la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo:		113
a) Directo.....	86	
b) Indirecto.....	89	
2. Artículo 58 párrafo tercero de la Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo.....	93	
3. La clausura y la suspensión en el Tribunal de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal.....	99	
4. Semejanzas y diferencias entre la suspensión de la clausura en el juicio de amparo y el Tribunal Contencioso Administrativo.....	100	

INTRODUCCIÓN

El deseo de saber en el hombre, lo lleva a explorar todo aquello que ante él se presente; la necesidad de entender y calmar sus inquietudes le lleva a cuestionar, a poner en tela de juicio cada aspecto, cada elemento, cada relación que se establece entre el hombre, la naturaleza y la sociedad. Es a través de la investigación que el ser humano se da la posibilidad de captar el objeto de su interés. La investigación es el medio, el vehículo para desarrollar el análisis de los objetos cuestionados o puestos en discusión. Y a través de ella podemos enriquecernos y formarnos no solo como profesionales sino como hombres

La investigación que presento tiene por objeto el enriquecimiento en un tema muy importante, pero poco tratado durante nuestra formación en las aulas que es el de la clausura , esta figura por demás importante la pretendo desarrollar en todos y cada uno de sus aspectos para poder contribuir a que se conozca y se difunda su conocimiento.

La clausura la relaciono con la suspensión en el juicio de amparo y con la suspensión de el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dando a conocer estas dos instancias aplicadas a esta figura proponiendo que se de más difusión a la suspensión del Tribunal de lo contencioso Administrativo para su mayor aplicación en la vida práctica del jurista, no limitándose este solo al juicio de amparo (suspensión del acto reclamado).

En este trabajo de tesis decidí dedicárselo a la clausura, porque considero que se trata de un tema poco conocido, así como poco común en su desarrollo, para llegar a esta situación, y al estar relacionado con la suspensión del acto reclamado en cuanto a la clausura, resulta interesante y en casos hasta contradictorio como se podrá apreciar, es por cilo que la búsqueda de información al respecto no fue fácil, sin embargo en la práctica son los Tribunales Colegiados quienes sostienen criterios diversos para conceder o negar la suspensión, que me han servido para analizar la procedencia de la suspensión contra aquellas.

Un punto importante que ayuda al mejor entendimiento y sobre todo al desarrollo del tema, es la suspensión en

donde el fin que persigue es mantener viva la materia del juicio de amparo, así como para evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación, en tanto se resuelve el juicio en lo principal.

Para concluir con este trabajo, se habla sobre las modalidades de la suspensión en el juicio de amparo y el en contencioso administrativo en relación a la clausura, así mismo se cita la Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, para determinar el proceso de la suspensión en esta Ley, así como las semejanzas y diferencias que presenta en relación al juicio de amparo.

1. GENERALIDADES.

En primer término, hay que determinar qué se entiende para este tema por clausura, y para ello no solo es necesario anotar algunos puntos, del voto aclaratorio realizado por el señor ministro Genaro David Góngora Pimentel en el amparo en revisión número RA-807/86 interpuesto por Nacional Financiera, S:N.C. fallado por el Tercer Tribunal Colegiado en la sesión del día 9 de septiembre de 1986. Secretaria: Lic. Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

“ACTO CONSUMADO. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA CLAUSURA DE UN INMUEBLE. LOS SELLOS DE CLAUSURA. La clausura es un acto administrativo con fines preventivos o sancionadores, originada en el incumplimiento de ciertas normas gubernamentales que impide el funcionamiento de un establecimiento y que usualmente se lleva a cabo mediante la colocación de sellos en el inmueble afectado. Si bien es cierto que

el efecto de la clausura es que cese la actividad en el establecimiento, ello no significa que para que exista el estado de clausura sea necesario que la autoridad obstruya materialmente o de hecho la entrada al inmueble a través de la imposición de sellos sobre todas y cada una de las puertas y ventanas de modo que no puedan abrirse sin romper dichos sellos. Por el contrario, este estado existe y surte efectos a partir del momento en que concluye la diligencia de fijación de sellos, marbetes, marcas o avisos autorizados en donde se indique de la clausura, cualquiera que sea el lugar en donde se coloquen, siempre que éste sea perfectamente visible, y aunque de hecho quede libre el acceso a la negociación. Para comprender lo anterior es indispensable precisar los efectos jurídicos del acto administrativo de la clausura y distinguirlos tanto de la situación de hecho que puede producirse con ella, como de la práctica seguida por las autoridades. Ciertamente, desde el punto de vista

jurídico, la eficacia de la clausura radica en imponer al destinatario de la resolución llámese propietario, encargado u ocupante, el deber de abstenerse de continuar con el funcionamiento del establecimiento hasta en tanto no cumpla con los requisitos reglamentarios del caso. Este deber es en muchas ocasiones inobservado por los particulares, pero eso no significa que sea inexistente el estado de clausura o que la orden no se haya ejecutado; simplemente consiste en una violación a la clausura. Precisamente, debido a que en la realidad así sucede, es que en la práctica administrativa las autoridades prefieren sellar las puertas y ventanas que de esa forma creen que existe mayor posibilidad de que se respete la clausura por temor de incurrir en el delito de quebrantamiento de sellos; pero este proceder de ninguna manera constituye una formalidad ni un elemento de existencia o de validez del acto administrativo de clausura. Ahora bien, esta regla general de que basta

colocar sellos en una parte visible para entender consumada una clausura, sufre una excepción: la clausura parcial. Se está en presencia de esta excepción cuando, atenta la naturaleza de la infracción y el fin perseguido por la administración, se decreta la clausura para que surta efectos únicamente en una parte individualizada y bien de limitada del establecimiento, que por sus características tiene un funcionamiento autónomo respecto del inmueble en su totalidad. Ejemplo de este supuesto son las clausuras de una pared en construcción por violaciones al reglamento de la materia, de un anuncio comercial, de un establecimiento que forma parte de una negociación mercantil, de una chimenea por emisión de contaminantes, etc. Como es fácil advertir, para calificar si una clausura es total o parcial es necesario entender tanto a los motivos expuestos por la autoridad administrativa al decretar la medida como a las cualidades del inmueble o local sobre el cual se

ejecute dicha clausura, y sólo en el caso de que no sea posible conocer ni la una ni las otras, entonces deberá presumirse, salvo otra prueba en contrario, que es una clausura total por ser esta la regla general...”

2. ANTECEDENTES DE LA CLAUSURA.

El estado de la teoría general del acto administrativo es importante en nuestro trabajo de investigación, toda vez que la clausura es una sanción administrativas y por lo tanto un acto que emana de la Administración Pública, dentro de este capítulo analizaremos las generalidades del acto administrativo, refiriéndonos específicamente al concepto, clasificación y elementos del mismo, estudiaremos también la importancia de la legalidad de los actos emitidos por la Administración Pública y sus principales características: perfección, eficacia y validez, asimismo nos referiremos al silencio de la administración, a los medios de extinción de los actos referidos y finalmente, a los actos administrativos irregulares.

GENERALIDADES EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Es difícil lograr la unificación de criterios entre los diversos autores, sobre todo cuando se trata de un tema que admite esta diversidad de opiniones como lo es la teoría general del acto administrativo.

A pesar de las múltiples teorías que se han sustentado sobre la naturaleza jurídica del acto administrativo, el acto mercantil, el acto penal, etc.

Para el maestro Miguel Acosta Romero, el acto administrativo, "... es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."¹

"Andrés Serra Roja opina que el acto administrativo, "... es un acto jurídico, una

¹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Novena Edición, Editorial Porrúa, pp. 623, 624.

declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de la potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva, y su finalidad es la satisfacción del interés general.”²

Para fines del presente trabajo citaremos un último concepto, el cual es el del maestro Jaime Orlando Santofimio quien conceptualiza el acto administrativo de la forma siguiente:

”... es aquella actuación de la administración que se caracteriza por consistir en una manifestación unilateral de voluntad de órganos públicos o privados en ejercicio de funciones administrativas, tendientes a la producción de efectos jurídicos.”³

De los anteriores conceptos, se concreta lo siguiente:

El acto administrativo es una especie del acto jurídico,

2. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Decimoquinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992. p. 230.

3. Santofimio G. Jaime Orlando. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, UNAM, México, 1980, p. 34.

y por lo tanto la declaración de la voluntad es un elemento esencial en la conceptualización del mismo, en virtud de que para su nacimiento requiere la manifestación volitiva por parte de la autoridad emisora.

La unilateralidad en la declaración de la voluntad antes referida, es propia de los actos administrativos, toda vez que, la expresión del proceso volitivo legal, por parte de la autoridad, es suficiente para integrarlo.

A diferencia de las disposiciones normativas cuyo contenido es de carácter general y abstracto en el acto administrativo, la manifestación de la voluntad, en principio, debe ser concreta y referirse a situaciones particulares, en virtud de que produce consecuencias jurídicas individuales.

Es necesario que sea un órgano administrativo el que emita la declaración de voluntad, toda vez que si esta actuación es realizada por un órgano perteneciente a un poder distinto, legislativo o judicial, dicho acto deja de ser relevante para el derecho administrativo.

Finalmente la declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo se manifiesta en la producción de efectos jurídicos, es decir, al crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir

derechos y obligaciones, que afectan tanto a la administración, como a los particulares.

En virtud de la multiplicidad de criterios que para la clasificación de los administrativos han elaborado los tratadistas únicamente se destacarán, las clasificaciones útiles para la materia del presente estudio.

Gabino Fraga sugiere la clasificación de los actos administrativos de la siguiente forma:+

a) SIMPLES Y COMPUESTOS.- Considerando para tal clasificación a las voluntades que intervienen en su elaboración. Un acto simple es aquel que sin importar que intervengan en él varias personas, es emitido por un solo órgano, y por el contrario, un acto complejo es aquel en el que concurren varios órganos de administración para su elaboración, pero todos se indentifican con una misma materia o un mismo fin, como puede ser un acuerdo de gabinete en que concurren diferentes tutores de dependencias. El acto complejo unión es aquel en el que participan diversos sujetos, que aunque intervienen respecto de la misma materia su finalidad es diferente, verbigracia el nombramiento, de

4. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, p. 230.

un servidor público.

b) **REGLADOS Y DISCRECIONALES.**- Atendiendo al margen de libertad para su creación. Los actos reglados son aquellos que la autoridad debe emitir necesariamente porque así lo establece la norma y no deja ninguna libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento, en cambio los actos discrecionales son aquellos que la autoridad con libre arbitrio decide sobre emisión o abstención, así, cuando la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo, tales como las de convivencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés su orden público, se estará frente aun poder discrecional.

Conviene señalar que en los actos antes citados se mezclan. un acto discrecional no puede ser aquel en el que la autoridad tenga la libertad de apreciar los elementos para determinar su contenido, pero necesariamente deba emitirlo, sin embargo, dicho acto, no puede ser considerado tampoco, como un acto reglado. Este tipo de actos podemos determinarlos como actos reglados con posibilidad de arbitrio por parte de la autoridad que lo emite, como ejemplo y con fines ilustrativos, podemos citar la comisión de una infracción administrativa,

al respecto, la autoridad tiene la obligación de imponer una sanción, es decir de dictar el acto administrativo necesariamente, puesto que la norma administrativa así lo contempla por lo que es un acto reglado; pero la cuantificación de la misma quedará al arbitrio de la autoridad, la cual tomará en cuenta los elementos que concurrieron en su comisión y lo que la ley establece al respecto, por lo tanto, de acuerdo con esta clasificación, la sanción es un acto administrativo reglado con posibilidad de arbitrio.

c) **INTERNOS Y EXTERNOS.** Atendiendo a su ámbito de aplicación, son actos administrativos internos aquellos que sólo existen dentro de la propia administración y no producen efectos administrativos, externos, aquellos que al manifestarse trascienden la esfera de la administración.

d) **INSTRUMENTALES Y PRINCIPALES.-** De acuerdo a la finalidad que persiguen, se consideran dentro de los primeros a los actos preliminares y de procedimiento así como a los actos de ejecución, y en el segundo grupo, las decisiones y resoluciones.

e) **PRELIMINARES Y DE PROCEDIMIENTO** “... son todos aquellos actos necesarios para que la administración pueda

realizar eficientemente sus funciones y constituyen, en su mayor parte, la exteriorización de determinadas facultades del poder público, lo que en algunos casos puede llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares, mediante el uso de dichas facultades, el citado poder público puede exigir de los mismos la presentación de libros, papeles, manifestaciones, declaraciones estados de contabilidad, etc., e inclusive, la práctica de visitas domiciliarias con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias y en general todos los actos y formalidades que, como garantía de los particulares, establecen las normas legales al organizar los procedimientos administrativos.

De ejecución, son aquellos que mediante la coacción obligan a cumplir con determinada resolución o decisión administrativa.

De acuerdo a la subclasificación antes mencionada, la visita domiciliaria, es un acto preliminar, y efectivamente como menciona el maestro Gabino Fraga, puede llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares, sobre todo sino se tiene en cuenta que dichas visitas deben estar precedidas de una orden administrativa para realizar, dicha orden, deberá reunir las características que más adelante señalaremos.

Atendiendo a la esfera jurídica de los administrativos que aumentan los derechos de los particulares: la administración, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente.

La autorización, licencia o permiso, es un acto por el cual la administración autoriza el ejercicio de un derecho preexistente, siendo limitado por razones de seguridad, tranquilidad, salubridad pública o economía del país, y sólo cuando la administración pública considera a salvo dichos intereses, concede el ejercicio de este derecho.

La Ley para la celebración de espectáculos públicos en el D.F., publicado en Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1997, vino a sustituir todos los reglamentos parciales anteriores sobre las mismas materias, y para sus efectos se considera para su licencia, de acuerdo al artículo 2º. del citado reglamento, a: la autorización que, cumplidos los requisitos administrativos establecidos en el reglamento, emite la Delegación para que una persona jurídica o moral puede operar un establecimiento mercantil que la requiera; y como permiso: la autorización que, cumplidos los requisitos administrativos en este Reglamento, emite la Delegación, para que una persona física o moral

pueda realizar un espectáculo público para operar en un evento determinando alguno de los giros que requieren licencia. Su aplicación la autoridad administrativa coacciona la conducta del particular para que se abstenga de infringir nuevamente dichas disposiciones legales, entre las principales podemos mencionar la multa, el decomiso, la clausura, el arresto, etc.

Es importante señalar que las sanciones administrativas deben ser impuestas por una autoridad de carácter administrativo, a diferencia de las penas que, corresponden a la comisión de un delito, las cuales compete a las autoridades judiciales su aplicación.

Finalmente la clasificación de los actos administrativos en cita, nos referimos a los actos por medio de los cuales la administración hace constar la existencia de un hecho, entre los que se encuentran. las certificaciones, el registro, las notificaciones y publicaciones.

Dentro de esta clasificación, el acto que reviste mayor importancia para nuestro estudio es la notificación cuyo objeto, es dar a conocer resoluciones administrativas, fijando el punto de partida para otros actos o recursos: pero es importante señalar que dichas

notificaciones para que tengan el carácter de válida, deben reunir los requisitos de legalidad que la ley establece para tal efecto, de lo contrario todos los actos administrativos que se realicen a partir de una notificación defectuosa, no podrán considerarse válidos y serán susceptibles de impugnarse de acuerdo a lo que la ley establece, e inclusive podrán promoverse juicios de amparo en contra de estos actos por considerarse violatorios de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Costitucionales.

Andrés Serra Rojas, Manuel María Díez y Gabino Fraga, coinciden en que los elementos del acto administrativo son: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito, aunque para Gabino Fraga el mérito no forma parte del acto administrativo.⁵

Para Miguel Acosta romero, los elementos del acto administrativo son los siguientes: sujeto, manifestación externa de la voluntad, objeto y forma, sin embargo, se refiere al motivo y a la finalidad como modalidades del mismo y manifiesta que para él el mérito y la oportunidad no constituyen ni elementos ni requisitos del acto administrativo.⁶

⁵ Andrés Serra rojas, Ob cit. pág. 247.

⁶ Miguel Acosta Romero, Ob cit. pág. 628

El maestro Gabino Fragá considera como elementos del acto administrativo: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin y forma. Elementos con los que concordamos y que retomamos para efectos del presente estudio.

La doctrina administrativa se refiere a dos tipos de sujetos, activo y pasivo.

SUJETO ACTIVO.- “Es el órgano de la administración del cual emanan el acto administrativo; y debe reunir los requisitos que la ley establece para su pronunciamiento, por lo tanto, dicho acto debe ser emitido por una autoridad competente.

SUJETO PASIVO.- “Son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.”⁷

Así tenemos que la competencia se manifiesta como un requisito de sujeto activo del acto administrativo, en virtud de que el órgano que lo crea debe contar con este requisito para poder crearlo, entendiéndose por competencia “... la facultad para realizar

⁷. Gabino Fraga, Ob cit., pág. 267.

determinados actos que atribuye a los órganos de la Administración Pública, el orden jurídico...”⁸

Por lo que hace al concepto de autoridad, se afirma que “autoridad es todo órgano de estado, que tiene atribuciones por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejercicio o alguna de ellas por separado.”⁹

Siguiendo la misma línea, Ignacio Burgoa refiere sobre el tema “.. autoridad es todo órgano estatal investido de facultades o de ejercicio, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa.”¹⁰

La Suprema Corte de la Nación, sentó jurisprudencia sobre el concepto de autoridades para los efectos del amparo en los siguientes términos:

AUTORIDAD PARA LOS
EFECTOS DEL AMPARO. El término
“autoridades” para lo efectos del amparo, comprende

8. Acosta Romero, Miguel. Ob cit. pág. 723.

9. Ibídem, p. 630

10. Burgoa Orihuela, Ignacio. El juicio de Amparo, Decimonovena Edición, Editorial, Porrúa, México, 1983, p. 190.

a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.”

Ultimo Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Segunda Parte, Salas y Tesis, Página 519.

VOLUNTAD. Es la intención del sujeto de contraer o no un determinado vínculo jurídico frente a otra u otras personas (determinadas o no), vínculo que, por tanto provoca la aparición de efectos y consecuencias de derecho normalmente prevista por el emisor de tal contenido volitivo, ahora jurídicamente relevante.”¹¹

Ahora bien, la autoridad administrativa es un sujeto de derecho, y es necesario que su voluntad como persona física esté exenta de vicios para que de esta manera pueda expresar libremente la voluntad de la Administración Pública, por lo tanto además de tener la

11. Márquez González, José Antonio. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigación Jurídica, Tomo VIII Rep. Z, Edi. Porrúa, S.A., México 1985, p.418.

condición legal de funcionario y ser una persona capaz civilmente, su actuación debe estar exenta de error, dolo, violencia e intimidación, además como ya hemos señalado, el órgano de la administración debe ser competente en razón de materia, territorio, grado y cuantía.

OBJETO: “Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia que tiene competencia.”¹²

El objeto, la materia o el contenido del acto, la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite, y de acuerdo con el derecho común, debe ser determinado o determinable, posible física y jurídicamente además de lícito.

MOTIVO: El motivo, son las circunstancias que la autoridad tomó en cuenta, para emitir el acto, citando a Gabino Fraga, “El motivo del acto, es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho, prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa, en cambio, la motivación es la expresión que la autoridad hace que al apreciar el motivo y relacionarlo con la ley

¹². Acosta Romero, Miguel. Ob cit., pág. 728.

aplicable.”¹³

Así, la motivación, es un requisito constitucional que la ley impone al acto administrativo puesto que al carecer de la misma, dicho acto sería violatorio de la garantía consagrada en el artículo 16 de nuestra Constitución.

FINALIDAD. La finalidad, es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el “para qué” de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público.

FORMA. El elemento formal del acto administrativo integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los intereses.

La observancia de procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación al respecto de los derechos del particular, por lo que si se atenta a sus defensas, procede la declaración de nulidad, según lo establece el artículo 238, fracción II del Código Fiscal de la Federación.

¹³. Gabino Fraga, Ob cit., pág. 270.

Por lo que se refiere a la constancia del acto por escrito, su importancia es manifiesta, ya que es el medio en el que se expresa la existencia de la voluntad administrativa.

Gabino Fraga refiere sobre la forma: “En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter intrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa, y a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene, normalmente el carácter de una *solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto* y es que en esta última rama del Derecho, el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.”¹⁴

¹⁴ *Ibid.* pág. 271.

CAPITULO II

LA CLAUSURA.

1. CONCEPTO

2. NATURALEZA JURÍDICA.

a) ACTO INSTANTÁNEO.

b) ACTO DE TRACTO SUCESIVO.

3. COMO MEDIDA PRECAUTORIA.

4. COMO SANCIÓN

CONCEPTO

La palabra “Clausura”, en general, quiere decir, cerrar, poner fin a tareas, ejercicios o negocios de cuerpo o establecimientos de todo orden. Algunas de las definiciones clásicas de lo que es la clausura son.

“Clausura. Acción de cerrar algunos cuerpos o establecimientos públicos por terminar sus deliberaciones, tareas, actividades o negocios, dar por terminada serie de sesiones o asuntos oficiales.”¹⁵

“Clausura. Sanción accesoria o conjunta; verbigracia, clausura de un establecimiento ganadero por infracción a la legislación de sanidad animal (lucha contra la sarna ovina, puede aparejar la aplicación de una multa.”

“significa la cesación, o suspensión del ejercicio de una actividad ya sea comercial o industrial de cualquier tiempo. Puede ser definitiva o temporal.”¹⁶

15. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual - 6, Cabanellas Tomo II C-CH Editorial Hehasta.

16. Diccionario Jurídico A-D, Garrone, José Alberto. Editorial Abeledo-Perrot.

CONCEPTO PERSONAL

CLAUSURA. Es el acto administrativo por el cual se interrumpen la actividad de un establecimiento o negociación, a través de la colocación de sellos ya sea de manera temporal o permanente.

NATURALEZA JURÍDICA: ACTO INSTANTÁNEO, ACTO DE TRACTO SUCESIVO.

Los tribunales colegiados tienen diversos criterios para determinar la procedencia de la suspensión en cuanto a la clausura, ya que algunos sostienen que es un acto de tracto sucesivo, pero también hay quienes dicen que es un acto instantáneo o consumado; para ello, es bueno retomar estos conceptos para analizar lo que cada tribunal establece al respecto.

“ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSIÓN 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.”

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Octava Época, tomo V, Segunda Parte-2. Tesis VI. 2º. J/75, pág. 660.

“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 sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman.”

Apéndice al S.J.F., 1988. Tesis jurisprudencia Núm. 67. Tomo Salas, pág. 112.

El ministro General Góngora Pimentel sostiene que es un acto instantáneo ya que se ejercita una sola vez, por lo que no se puede considerar de tracto sucesivo, porque en este caso, hay una pluralidad de acciones dirigidas a un sólo fin: que en el transcurso del tiempo, el acto siga produciendo efectos.

Ejemplificando estos conceptos se plantean en la intervención de una negociación, esta situación de intervención se repite

en cada operación contable, comercial o administrativa, que realiza el funcionario encargado. En tal caso, en este orden de ideas hay que apreciar qué es una reiteración de los actos de autoridad, en cuanto a la intervención por lo que al tratarse de un acto de tracto sucesivo, como ya se explicó en su momento procede conceder la suspensión, con esto se trata de evitar que se siga realizando dicho acto.

Como ya se apuntó al principio, algunos tribunales colegiados por su parte sostienen que se trata de actos consumados, esto es que se consuma una sola vez, y sus efectos se prolongan en el tiempo, sin que haya necesidad de que se repita las acciones, por lo que la suspensión para estos casos no procede.

La clausura se puede ubicar en este supuesto, pues el hecho de colocar los sellos o marbetes, es una acción que se realiza por una sola vez, sin necesidad de que se repita, los efectos de la clausura se prolongan en el tiempo, impidiendo con esto el funcionamiento de la negociación. En consecuencia, la suspensión, como ya se dijo, no procede, porque de otorgarse se volverían las cosas a su estado anterior, y reponiendo al quejoso en el goce de sus garantías violadas, además por

tratarse de un acto consumado contra el cual, como ya se explicó, no es procedente la suspensión.

La situación por la que pasa una negociación al clausurarse. Se puede presentar ciertos casos extremos, como sería de una negociación que puede dar lugar a la pérdida del centro de trabajo, que en muchos casos es el único sostén del empresario, esto es por que al ser colocados los sellos se impide la entrada al centro de trabajo y se promueve el amparo, por considerarse un acto inconstitucional, pero al solicitar la suspensión, ésta se niega porque es un acto consumado.

Ya planteado el criterio que se sigue algunos tribunales colegiados, que consideran a la clausura un acto consumado, es bueno analizar ahora el otro lado, los que piensan que es un acto de tracto sucesivo, pues no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino se va realizando a través del tiempo.

Entonces distinguen la orden de clausura y sus consecuencias, obligando al juez a negar la suspensión definitiva en cuanto a la primera y concederla en lo que toca solamente a la segunda, porque no se consuman en forma instantánea, traduciéndose en las

conductas que se realizan en el tiempo, y que pueden causar perjuicio al quejoso.

Esta situación se encuentra prevista en el incidente en revisión 591/76.- Restaurante "EL CUARTERO", S.A., 23 de noviembre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Ortega Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito.

Séptima Época, volumen semestral 91-96, Parte pág. 235.

“SUSPENSIÓN CLAUSURA. El juez del conocimiento concedió la suspensión definitiva de la orden de clausura dictada por el Secretario General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por estimar que el acto atribuido a esta autoridad no podía considerarse consumado, toda vez que sus consecuencias no se consumaron de manera instantánea, por el sólo hecho de dictarlo, sino que se traduce en una conducta que se reitera en el tiempo, circunstancia que hace procedente la suspensión definitiva respecto de dicha consecuencia, sin que por ello se les den efectos restitutorios a la suspensión

concedida. En conceptos de este tribunal, asiste parcialmente razona la recurrente en cuanto que es la autoridad que dictó el acto-orden cuyas consecuencias están pendientes de realizar, pues es de verse que aun cuando el juez a que implícitamente hizo la distinción este acto reclamado en sí mismo y sus consecuencias, la conclusión a la que llegó en su interlocutoria a revisión no puede estimarse correcta, toda vez que la orden de clausura en sí misma es un acto mismo de dictarlo, por lo que respecto de ella no procede la suspensión definitiva, no así en cuanto a las consecuencias que de dicha orden derivan, las cuales al no consumarse en forma instantánea se traducen en conductas que se realizan en el tiempo y que pueden causar perjuicios al quejoso y por tanto, si son susceptibles. De tal forma, en el caso, el juez del conocimiento debió, hacer en forma expresa la distinción respecto de la orden de clausura, en sí misma, sus consecuencias, negar la suspensión

definitiva en cuanto a la primera y concederla en lo que hace únicamente a la segunda.”

Como la clausura también es considerada un acto de tracto sucesivo, se cita la siguiente tesis que la relaciona, y que al respecto dice:

“CLAUSURA, SUSPENSIÓN
CONTRA LA, EJECUTADA, ES
JURÍDICAMENTE CORRECTO CONCEDERLA
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 tratándose de

hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquellos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman.”

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 1142/87. American Refrigeration Unanimidad de votos, Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Volumen 217/228, Sexta Parte, pág. 147.

Por otra parte, está la tesis que maneja los dos supuestos que se plantean en cuanto a la clausura, para la procedencia de la suspensión.

“SUSPENSIÓN. ACTOS DE TRACTO SUCESIVO Y ACTOS CONSUMADOS. CLAUSURA. Los efectos de la suspensión son: en principio, mantenerlas cosas en el estado en que se encuentran, para conservar la materia del amparo, sin que tal medida tenga los efectos restitutorios que serán propios de la sentencia que conceda el amparo. De ello se desprende que se deben precisar dos situaciones, respecto de la

procedencia de la suspensión, por lo que hace a los aspectos planteados: a) si el acto reclamado crea una situación que implica la reiteración de una conducta en el tiempo, de modo que implica la realización de actos futuros no deseados por la parte quejosa, la suspensión en principio es procedente, si se reúnen los demás requisitos necesarios, y b) si el acto reclamado establece una situación que no implica ni requiere de una reiteración de conducta en el futuro, la suspensión no procede por tratarse de actos consumados. En el primer caso, la suspensión surtirá efectos sólo por lo que hace a los actos aún no realizados, sin invalidar lo que ya se realizaron (esto sería darle efectos restitutorios). En el segundo caso, se requerirá restituir la situación al estado anterior al acto para modificar la situación establecida, los que no son efectos propios de la suspensión. Puede pensar que como las autoridades responsables no suelen indemnizar a los particulares por los daños y perjuicios que les causan con la

ejecución de actos reclamados que luego son declarados ilegales (mientras que a los quejosos sí se les obliga a garantizar los daños que pueden causar la suspensión). La negativa de suspensión implica que nuestro sistema es deficiente en cuanto a la protección de los derechos constitucionales y legales de gobernados, pero ésta es una cuestión que desborda la litis de un juicio de amparo. En este orden de ideas, una clausura es un acto consumado, en cuanto a que puestos los sellos en una negociación, se crea una situación de cierre de negocio que no requiere de la realización de un acto posterior o de actos futuros para causar perjuicios al afectado. En consecuencia, en principio la suspensión definitiva respecto de dichas consecuencias, sin una clausura. Y en el caso de que las autoridades se excedan de sus facultades para realizar un acto de este tipo, nos encontramos ante un ejercicio de poder frente al cual la institución de la suspensión en el juicio de amparo, no proporciona

medio legal. Y si esto es o no, una situación indeseable desde el punto de vista jurídico-político, sería cuestión que correspondiera remediar al Poder Legislativo, pero no al Poder Judicial.”

Incidente en revisión 464/76. Engracia Doniz Vda. de Piñón. 28 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tribunal Colegiado. Séptima Época, Volumen semestral, 91’96, Sexta Parte, pág. 232.

Como se puede apreciar de las tesis, cada tribunal establece lo que a su consideración se debe determinar para la procedencia de la suspensión en la clausura , se hace referencia a esta tesis sobre la improcedencia por ser un acto consumado.

“CLAUSURA, SUSPENSIÓN
IMPROCEDENTE CONTRA LA ORDEN DE
ACTOS CONSUMADOS Y NO CONTINUADO.

La clausura es el medio a través del cual una autoridad impide, entre otras cosas, el funcionamiento de una empresa, y se materializa con la colocación de los sellos respectivos en las puertas de las instalaciones,

impidiendo el acceso y funcionamiento de las mismas. Esto es, en ese sólo acto (la colocación de los sellos) se realiza, en su totalidad, la clausura y sus efectos, ya que con la colocación de los referidos sellos se impide el acceso permanente a las instalaciones y el funcionamiento de la empresa, no siendo necesario que día tras día la autoridad que ordene la clausura reitere su actuación para lograr que la empresa clausurada se mantenga cerrada e inactiva, lo cual obliga a concluir que la clausura ya ejecutada debe considerarse como un acto consumado respecto del cual la suspensión es improcedente, y no un acto de tracto sucesivo o continuado.

”Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. Procedente: Queja 58/90. Propysol, S.A. de C. V. 9 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Pérez González. Secretaria: Elia Laura Rojas Vargas. Octava Época, tomo VII enero. Tesis II, 2º 35 A. pág. 169.

De igual manera la siguiente tesis, también considera que por tratarse de un acto consumado no procede la suspensión.

“SUSPENSIÓN. ORDEN DE CLAUSURA Y FIJACIÓN DE SELLOS YA EJECUTADOS EN UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL. IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR. Si ya se ejecutó la orden de clausura y se fijaron los sellos respectivos, no procede conceder la suspensión del acto reclamado, porque se trata de actos consumados, y el efecto de esa medida cautelar, es que las cosas se mantengan en el estado que guardan, por lo que no tendría objeto hacer una concesión para que continúe clausurado y sellado un establecimiento.”

Tribunal Colegiado del Décimo Circuito. Amparo de revisión 185/83. Candelario de los Santos Rodríguez. 27 de octubre de 1993. Unanimidad de votos Ponente: Luis Gilberto Vargas Chávez. Semanario Judicial de la Federación. Volúmenes: 175-180. Sexta Parte, pág. 209.

COMO MEDIDA PRECAUTORIA.

Este punto como su nombre lo dice, es un recurso tomado con el fin de prevenir, de cuidar no infringir un deber que se tiene que cumplir con el ordenamiento jurídico; en este caso se trata de una ley administrativa, y que traería como consecuencia jurídica una sanción administrativa, la cual puede ser una multa o arresto, la clausura, el decomiso, la suspensión de actividades, etc.

Dentro de los tipos de sanción que se aplican, está la clausura que es el punto que se está analizando, es por ello que, para entenderla como una medida precautoria, es necesario de tratar de ejemplificarla para su ubicación, esto es con el fin de entender esta situación, el dueño de un establecimiento mercantil al cumplir con las obligaciones que se establecen en la ley y su reglamento en este caso para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, prevendrá la aplicación de cualquier tipo de sanción incluyendo claro esta la clausura.

El procedimiento que se sigue para verificar que realmente se cumpla con dichas obligaciones, es a través de los inspectores que realizan las visitas en donde se asentarán en un acta el motivo y el procedimiento de dicha visita. si no se encuentra ninguna anomalía, el visitado se evitará la imposición de sanciones, que pueden ir desde una multa hasta la clausura temporal o definitiva del establecimiento, sin embargo hay ocasiones en donde se encuentra algún problema en las obligaciones a cumplir, y también en estos casos se le da oportunidad al visitado que las cumpla o que subsane esa omisión, para evitar, como ya se menciona, una sanción.

Con este ejemplo se aprecia que se puede evitar la clausura, siempre y cuando se cumpla con lo que la ley de la materia que se trate, en donde la misma establece como sanción a la clausura.

COMO SANCIÓN.

En primer término hay que establecer que se entiende por sanción, para la cual se da la siguiente definición:

“Consecuencia jurídica desfavorable que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.”¹⁷

Ahora bien se puede señalar como nota característica de la nación:

- Es un contenido de la norma jurídica.
- La sanción se encuentra en la consecuencia del

enunciado hipotético.

- El contenido normativo calificado de sanción

generalmente consiste en un acto que se impone al sujeto infractor un mal o un daño, la privación de ciertos bienes o valores o la imprecisión

17. Couture, Eduardo J. Vocabulario Jurídico, Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina 1993.

de ciertos perjuicios o dolores.

- En un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos.

- Las finalidades de las sanciones son de tres clases: retributivas o intimidatorias o de daño producido por el acto ilícito.

Estableciendo el término genérico de la sanción, toca el turno referirse en específico a la sanción administrativa, la cual se define:

“Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la posesión o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo. El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés en general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.”¹³

¹³ Instituto de Investigación Jurídica, Diccionario Jurídico Mexicano, Edición Sexta, Editorial Porrúa, México 1993, p 2872.

Ahora bien, la naturaleza o el objeto de la sanción administrativa se puede considerar como preventivo o represivo, correctivo o disciplinario, tributario o de castigo.

No hay que confundir a la sanción administrativa, con la sanción penal, por lo tanto, es necesario planear las siguientes diferencias, que servirán para encuadrar a la clausura como sanción, así como a cual de estos tipos de sanción pertenece:

- Son dos tipos de sanción diferente de que se sirve el Estado para reprimir o castigar a dos categorías diversas de infractores o de actos ilícitos.

- Sus factores formales en principio separan sus rasgos. Las autoridades administrativas imponen las primeras, en cambio las segundas las imponen las autoridades judiciales. Aquellas consecuencias de la infracción a las administrativas y éstas, por el contrario son consecuencias de ilícitos frente a la ley penal.

Substancialmente difieren, son motivos y fines diferentes los que se persiguen en cada clase de sanción, pues inclusive en las sanciones penales sólo se puede ser sujeto activo, la persona física, en

las administrativas se comprende a las personas físicas, jurídicas o morales.

La aplicación de principios y normas del derecho penal al campo de las sanciones administrativas, es totalmente impropio y utilizar en forma supletoria la legislación administrativa, es confundir la esencia de dos normatividades que responden a filosofías sociales distintas.

La clasificación de las sanciones administrativas son: privativas de la libertad como el arresto que nunca será superior a 36 horas; o de carácter patrimonial o económicas, como la multa, el decomiso, la clausura y la concesión de autorizaciones o permisos.

Siguiendo con el mismo orden de ideas del punto anterior, en cuanto a las visitas que realizan los inspectores a los establecimientos con giros mercantiles.

El reglamento para funcionamiento y Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos Federal, en su artículo 37, fracción VI, establece lo relacionado a las inspecciones y al respecto dice:

“Artículo 137, las inspecciones se sujetarán a las siguientes bases:

VI. El inspector comunicará al visitador si existe omisiones en el cumplimiento de cualquier obligación a su cargo ordenando en el Reglamento, haciendo constar en el acta, que cuenta con cinco días hábiles para presentar por escrito ante la delegación, su inconformidad y exhibir las pruebas y alegatos que a su derecho convenga.”

Continuando con este proceso el artículo 138 del mismo Reglamento establece lo siguiente:

“Artículo 138. Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción VI del artículo anterior, la delegación calificará las actas dentro de un término de tres días hábiles considerando la gravedad de la infracción si existe reincidencia, las circunstancias que se hubieren concurrido, las pruebas aportadas y los alegatos formulados en su caso, y dictará la resolución que proceda debidamente

fundada y motivada, notificándola personalmente al visitado.”

De los artículos antes citados, para que la autoridad administrativa competente dicte una resolución en la que aplique al particular alguna sanción con motivo de la realización de la inspección, en donde se encuentre las omisiones en el cumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo y que se encuentran establecidas en el reglamento respectivo, debe previamente comunicar al visitador la falta que existe, haciendo constar en el acta que se levanta que tiene cinco días hábiles para presentar su inconformidad así como las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, transcurrido el plazo, calificará el acta respectiva considerando la gravedad de la infracción, la reincidencia, las circunstancias ocurridas y las pruebas y alegatos presentadas por el particular, para proceder a la resolución y aplicar la sanción que corresponda.

La aplicación de sanciones no es necesariamente consecuencia del acta de visita que se levantó en el establecimiento del quejoso, sino que constituye actos futuros, ya que a través de las pruebas y alegatos que aporte el particular en el procedimiento respectivo, la

autoridad competente decidirá si aplicará o no sus facultades si lo aprobado o lo alegado desvirtúa los hechos asentados en el acta de visita, esto puede aplicarse o no, la sanción, dependiendo de lo que la autoridad determine con el acta de visita y lo que presenta el quejoso para su defensa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene la siguiente tesis que al respecto dice:

“SANCIONES POR INFRACCIONES
ASENTADAS EN ACTA DE VISITA,
SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LA
PROBABLE APLICACIÓN DE. El hecho de que el
acta levantada con motivo a una visita a una
negociación se asiente que se han infringido una o
varias disposiciones administrativas, no tiene como
consecuencia necesaria e inmediata el que se aplique
alguna sanción, ya sea multa, clausura o cancelación
de la licencia o del permiso de funcionamiento, si de
conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento
jurídico respectivo resulta necesaria la actuación

posterior de la autoridad para calificar el acto y establecer, mediante la resolución correspondiente, si debe sancionarse al visitado y, en su caso, determinar el tipo de sanción que le es aplicable, y menos aún si se prevé un procedimiento a través del cual se permite al interesado ser oído y aportar pruebas para desvirtuar lo asentado en el acta, ya que la imposición de sanciones como consecuencia de las infracciones que se le atribuyen en el acta constituyen un acto futuro que podría existir o no y, por tanto, dentro del juicio de garantías en que se reclame resulta improcedente decretar su suspensión.”

Tesis de jurisprudencia Núm. 8, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios promovidos por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 23 de noviembre de 1989. Unidad de 4 votos. Ausente: José Manuel Villagordoa Lozano. Ponente: Noé Castañón León Secretario: Patricio González Loyola Pérez.

Informe 1989, Segunda Parte, Segunda Sala. pág. 23.

CAPITULO III. LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO.

1. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

- a) CONCEPTO DE SUSPENSIÓN.
- b) OBJETO.
- c) CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD

DONDE PROCEDE LA SUSPENSIÓN.

- 1) ACTOS POSITIVOS.
- 2) ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS.
- 3) ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.
- 4) ACTOS FUTUROS INMINENTES Y PROBABLES.

2. TIPOS DE SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO.

- a) SUSPENSIÓN DE OFICIO (SUPUESTOS DE PROCEDENCIA Y TRAMITACIÓN).
- b) SUSPENSIÓN PROVISIONAL.
- c) SUSPENSIÓN DEFINITIVA.
- d) REQUISITOS LEGALES.

e) CERTEZA DEL ACTO RECLAMADO (REQUISITOS JURISPRUDENCIALES).

f) REQUISITOS DE EFECTIVIDAD.

CONCEPTO DE SUSPENSIÓN

Al ser la suspensión del acto reclamado un elemento importante del juicio de Amparo, es necesario analizar su concepto y su objeto para comprender los tipos de suspensión que existen; por lo tanto, será el concepto el que se considerará en un primer término, y más adelante, dentro de este mismo capítulo, se estudiará el objeto, y una vez asimilados estos conceptos, los tipos de suspensión.

Como primer paso, hay que analizar cuál es el significado gramatical de la palabra suspensión, ya que para algunos autores significa “detener o definir por algún tiempo una acción u obra;” esto es, “paralizar algo que está en actividad.”

Por otro lado, el origen de esta palabra, es el siguiente:

“La palabra suspensión, en general deriva del latín *suspenditio*. Suspendere es levantar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción u obra.”¹⁹

Con respecto a la suspensión y su concepto, se puede establecer el siguiente:

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del juicio de Amparo, Editorial Themis, México 1992, pág. 105.

“La suspensión en el juicio de amparo es eso, es la paralización, la detención del acto reclamado, de manera que si este no se ha producido, no nazca; y si ya se inicio, no prosiga temporalmente, que se paralicen sus consecuencias o resultados que se evite que estos se realicen.”²⁰

De lo anterior, no hay que olvidar que el punto esencial de la suspensión es la paralización del acto reclamado, para evitar consecuencias.

Además del concepto antes citado, no hay que olvidar que también algunos autores y tratadistas en diferentes épocas han dado su propio concepto de la suspensión, sin embargo, resultaría demasiado extenso, tratar de citarlos a todos, por lo que sólo se mencionarán a los que se consideran más importantes para este estudio.

Para el maestro Alfonso Trueba Urbina la suspensión del acto reclamado consiste en:

“El proceso cautelar inherente al juicio

²⁰. Id

creado para asegurar en forma previsoramente o sea entre tanto se dicte sentencia definitiva, el goce de los derechos cuya violación se reclama, mediante la conservación invocación del estado que guardaban las cosas al ser presentada la demanda.”²¹

Por su parte el doctor Ignacio Burgoa, considera al respecto que:

“La suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficio, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para el futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto a partir de la mencionada paralización cesación, sin que se invaliden los efectos o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiera provocado.”²²

1. Trueba, U Alfonso, La Suspensión del Acto Reclamado, Editorial Jus, Edición. Primera México, 1974, pág. 145.

2. Burgoa Orihucla, Ignacio. Op Cit. pág.. 711.

Dentro de la definición de tan distinguido maestro existen algunos puntos importantes que es necesario plantear.

- Como punto esencial de la suspensión es la paralización o cesación de la iniciación o nacimiento del acto reclamado; que en un momento dado se puede evitar su realización desde el comienzo.

- También se pueden impedir las consecuencias del propio acto o su total y pleno desarrollo, que es en sí lo que se busca con la suspensión.

- Para que el acto reclamado sea susceptible de suspenderse debe referirse a actos que impliquen un simple no hacer por parte de la autoridad responsable, esto quiere decir, que solo procede contra los actos positivos y nunca contra los actos negativos.

- Por último, la suspensión del acto reclamado no tiene efecto restitutorios en el goce o disfrute de los derechos violados, ya que estos son propios de la sentencia constitucional, la suspensión tiene por objeto suspender los efectos del acto que se reclama.

El maestro Alfonso Noriega que establece al respecto lo siguiente:

“La suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar o precautoria, en virtud de la cual se impone dentro de un incidente a las autoridades señaladas como responsables, la obligación de detener los efectos del acto reclamado de abstenerse de llevarlo acabo, y la de mantener las cosas en el estado en que se encuentran en el momento de dictarse la medida, entre tanto se dicta resolución definitiva en el expediente principal. La finalidad de la suspensión su interés jurídico, es la de conservar la materia del juicio de amparo, o bien el evitar se causen al quejoso perjuicios de difícil reparación, para el caso de concederse la protección constitucional solicitada.”²³

Por último el doctor Carlos Arellano García define a la suspensión en el juicio de amparo como:

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

²³. Noriega, Alfonso. Op. Cit. pág 865.

temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo hasta que legalmente se pueda continuar tal acto o hasta en tanto se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria.”²⁴

Los elementos importantes que se pueden destacar de este concepto son los siguientes:

- Se trata de una institución jurídica.
- Es necesario que se decrete por una autoridad competente.
- Al decretar la autoridad la suspensión, se detiene la realización del acto reclamado.
- Su duración es temporal, es decir transitoria y no definitiva pues de lo contrario se estaría en presencia de una sentencia.
- Se realiza la suspensión dentro del juicio, nunca antes de que éste inicie, ni tampoco cuando hay ejecutoria.
- La suspensión del acto reclamado concluye cuando se dicta sentencia ejecutoriada, en donde pueden presentarse dos situaciones:

a) Al concederse el amparo , se paraliza definitivamente el acto reclamado, por los efectos que produce la sentencia, y no por la

24. Arellano, G. Carlos, Practica Forense del Juicio de Amparo, Edición Sexta, Editorial Porrúa, S.A, México 1991 p. 544.

b) Cuando se niega el amparo por ejecutoria queda sin efectos la suspensión definitiva otorgada y la autoridad responsable puede llevar a cabo el acto reclamado.

La suspensión encuentra su apoyo legal y constitucional en la fracción X del artículo 107 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre este tema de la suspensión se puede citar la siguiente tesis que dice:

“SUSPENSIÓN. La consecuencia natural del fallo que concede la suspensión, es que el acto reclamado no se ejecute y que autoridades responsables se abstengan de continuar los procedimientos, que tiendan a ejecutarlos; 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.”

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

Haciendo una recopilación de los conceptos antes planteados se puede concluir, que la suspensión del acto reclamado es una figura procesal de carácter precautorio que trata de evitar que quede sin materia el juicio de amparo o evita que se pueda causar daños y perjuicios de difícil o imposible reparación a la parte agraviada.

También hay que mencionarse no es de carácter incidental, ya que este tipo de suspensión que medie petición por parte del agraviado, pues su fin es señalado en el párrafo que antecede.

b) OBJETO.

Ya que han citado, sólo algunos conceptos que se consideraron relevantes, ahora toca el turno de analizar cual es el objeto de la suspensión.

Algunos autores han establecido como objeto principal de la suspensión el mantener viva la materia del juicio de amparo, pero ésta no es su única finalidad, ya que además de paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable, es el evitar al agraviado el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto de difícil reparación.

Como se ha demostrado hasta ahora, en el juicio de garantías, la suspensión es una figura importante ya que en algunos casos mantiene viva la materia del amparo, por lo que sus objetivos trascendentales se pueden considerar que son:

“Evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación y mantener viva la materia del amparo, mientras se resuelve el fondo del asunto, da pauta para que una vez obtenida por el quejoso la protección de la Justicia Federal la sentencia que al efecto se dicte no resulte sólo una ilusión jurídica pues, en muchos casos, de haberse negado la suspensión no sería posible restituir al agraviado, plenamente en el goce de la garantía violada.”²⁵

Para los maestros Rafael de Pina y José Castillo

Larrañaga el objeto de la suspensión es el siguiente:

“Tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria

²⁵. Hernández, U. Samuel ¿Cuál es el futuro de la suspensión? Quinta Reunión Nacional de Magistrados de Circuito de mayo de 1991.

para el agraviado, la protección de la justicia federal, y también evitarle durante la tramitación del juicio los perjuicios que la ejecución del acto reclamado pudiera sancionarle.”²⁶

En relación al objeto de la suspensión, se cita la siguiente tesis que sirve para afirmar lo que hasta ahora se ha mencionado.

“SUSPENSIÓN, OBJETO Y DURACIÓN DE LA. La suspensión tiene por objeto mantener viva la materia del amparo de tal manera que su existencia se justifica mientras perdura el juicio constitucional; por tanto, una vez que éste ha concluido en forma distintiva, se extingue la finalidad que da la vida al incidente de suspensión porque ya no existe materia que preservar.

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

²⁶. Pina, Rafael. U. La Suspensión del acto reclamado en el Amparo, Editorial Porrúa S.A., México 1991, pág. 37

Es el ministro Góngora Pimentel quien de una manera clara y sencilla en su libro “La Suspensión en materia Administrativa” explica a través de un relato que se traduce en un simple juego infantil, la semejanza que existe con la suspensión que dice:

“Un antiguo profesor de la Facultad de Derecho viejo, tan viejo como sólo pueden serlo los árboles viejos; maestro de amparo, que ha visto mucho y que sus cansados ojos le dan a su cara el aspecto de quienes ya no creen en nada, ni en honras, ni en santidades, ni en prestigios políticos académicos, enseña a sus alumnos que la suspensión del acto reclamado en el amparo, se parece a ese juego que los niños juegan, al que se conoce con el nombre de “Los encantados.” El juego consiste en que “el encantador” persigue a los demás niños y, si logra tocar a uno de ellos pronuncia la palabra mágica que es la clave, dice “encantado” con lo que éste queda de inmediato, petrificado en la posición y actitud que tenía en el momento de ser tocado, queda

“encantado” y, no puede hacer ningún movimiento hasta que el “encanto” se levanta.

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

Este ejemplo lo dice el maestro con voz todavía firme, moviendo su brazo derecho repetidamente para dar énfasis a sus palabras, con un dedo índice... “de fuego.” Cuando los viejos maestros hacen esto, los demás comentamos: “El maestro pontifica.”²⁷

De lo anterior se puede concluir que la suspensión del acto reclamado, no tiene por objeto resolver el fondo del negocio, si los actos se apegan o no a las disposiciones constitucionales y legales aplicables; tampoco su función es como ya se ha mencionado restituir al quejoso en el goce de las garantías violadas, pues esto sólo compete a la

²⁷. Góngora, P. Genaro, Suspensión en materia administrativa, Editorial Porrúa, S.A. Edición Primera, México 1993, pág. 1.

sentencia, el objeto principal es paralizar en un tiempo más o menos corto la acción de la autoridad responsable, es aquí donde se encuentra el punto de comparación con el relato anterior, puesto que en el juego se trata de encantar, esto es, paralizar al niño en tanto no llegue otro y lo desencante, y lo que sucede con la suspensión es paralizar el acto hasta en tanto no se resuelva el fondo del juicio, que como ya se anotó, si la sentencia es favorable, sus efectos son anular los actos de autoridad reclamados, y por lo tanto, restituir las cosas al estado que guardaban antes de haberse cometido la violación.

Con respecto a la suspensión la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis ha considerado lo siguiente:

“SUSPENSIÓN, EFECTO DE LA. Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado en el que se encontraban al decretarla y no al de restituir las al que tenía antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que coincide el amparo en cuanto al fondo.”

Quinta Época: Tomo 1, pág. 566. Rodríguez Aristeo. Tesis N°. 291. Apéndice. 1971-1985 Octava Parte. pág. 490.

El juicio de amparo, está sujeto durante su tramitación a una serie de formalidades como son: las actividades procesales, el término y demás situaciones, que al final llevan a obtener una sentencia, que podrá ser favorable o no, en la cual se determinará si procede o no el juicio, en el primer caso se determinará sobre la constitucionalidad del acto o actos que reclaman de las autoridades que se señalaron como responsables. El lapso de tiempo que se da entre la presentación de la demanda y la sentencia definitiva, podría acarrear notorios perjuicios al quejoso, al ejecutarse los actos reclamados o quizás sus consecuencias; hay ocasiones en la que si la autoridad realiza los actos, dejan sin materia al juicio. Entonces, lo que se persigue con este incidente de suspensión, es precisamente detener o paralizar el acto que pueda traer como consecuencia daños y perjuicios al quejoso.

c) CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD DONDE PROCEDE LA SUSPENSIÓN:

Para la procedencia de la suspensión, es necesario destacar los actos que admite su paralización de acuerdo con su naturaleza.

Esto lleva recordar lo que se ha mencionado, que no basta que el acto sea cierto, sino porque lo reconozca la responsable, o bien se pueda probar su existencia en la audiencia incidental, ya que lo principal es que el acto de que se trate sea susceptible de ser paralizado.

En relación a estos requisitos naturales, el doctor Ignacio Burgoa señala en cuanto a la paralización:

“No basta que los actos que se impugnen en el 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 integrantes negativos ni estén totalmente consumados...”²⁸

Para que proceda dicha paralización hay que determinar el tipo de acto, esto tiene una gran importancia práctica, por lo tanto hay que analizar los diferentes actos que pueden ser susceptibles de paralización.

²⁸. Burgoa Orihuela, Ignacio. Op Cit, pág. 722

1) ACTOS POSITIVOS.

La palabra positivo, encierra múltiples acepciones, sin embargo, se traducirá en el presente trabajo como “cierto, constante o efectivo;” o dentro del juicio de amparo los actos positivos, se han clasificado, atendiendo su certeza o a la realidad de la lesión que produce el acto de autoridad en la esfera jurídica del individuo.

Los actos son actos de autoridad que se traduce en la decisión o ejecución de un hacer de las autoridades. Es decir se traduce en un hacer de las autoridades, voluntario y efectivo, que se presenta con la imposición de obligaciones al individuo, traducidas en un hacer o en un no hacer, ya que implica una acción, una orden, una privación o una molestia (acto prohibitivo con efectos positivos).

Este tipo de actos son aquellos actos que, como ya se estableció anteriormente, se traduce en un hacer voluntario y efectivo por parte de la autoridad, que implica una acción, una orden, una privación o una molestia, que efectúan al individuo.

Son, por lo tanto, estos actos que pueden producir efectos, procede un juicio de amparo y la suspensión.

2) ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS.

Contra negativos los cuales tienen efectos positivos, procede la suspensión, únicamente en cuanto a los efectos positivos en los términos que la Ley de la materia establece.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia en cuanto a estos actos que a continuación se citan:

“ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS. Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, dentro de términos previstos en la Ley de Amparo.”

Apéndice de 1988-Tesis 76, tomo Salas, pág. 124.

“SUSPENSIÓN. ACTOS NEGATIVOS. Si los actos reclamados, aunque aparentemente negativos, tiene efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo, a fin de que las cosas

permanezcan en el estado que guardan hasta que se dicte sentencia definitiva en cuanto al fondo.”

Informe 1942, Segunda Sala Incidente de Suspensión, pág. 90-91.

Por su parte, el doctor Ignacio Burgoa establece la necesidad de distinguir este tipo de actos, por lo que al respecto dice:

“Si el acto reclamado que se tilda de negativo estriba esencial y exclusivamente en una mera abstención, en un simple no hacer de la autoridad responsable, entonces la improcedencia de la suspensión es evidente; por el contrario, si la negativa de la autoridad en que se hace estribar el acto reclamado, tiene o puede tener efectos positivos, que se traduzcan en actos efectivos, la suspensión es procedente para evitar o impedir la realización de éstos.”²⁹

Con lo anterior es claro comprender, que si el acto es de carácter negativo o sea un no hacer de la autoridad, la suspensión no procede, pero si por el contrario el acto es negativo, pero produce efectos positivos la suspensión es procedente únicamente en cuanto a los efectos.

²⁹. *Ibid.* pág. 714.

3) ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.

Los actos de tracto sucesivo “son aquellos que exigen para su realización una sucesión de hechos continuados; por lo tanto su consumación no es momentánea.”³⁰

Contra estos actos procede la suspensión ya que su consumación se realiza mediante un intervalo de tiempo, es decir día a día por lo que no se puede considerar como actos ya consumados.

Sólo serán suspendidos aquellos hechos que no hayan ejecutado al momento en que se dicte el acto de suspensión, pues los que fueron realizados tendrán el carácter de actos consumados.

El doctor Ignacio Burgoa nos señala lo siguiente acerca de estos actos:

“Constando los actos de tracto sucesivo de una serie de actos o hechos afectados 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 ha ejecutado de dichos actos teleológicamente

³⁰ Id.

unitarios, es a todas luces improcedente, por estarse en presencia de actos consumados; por el contrario, si la suspensión se pide antes de que se ejecuten ciertos actos o hechos que deban realizarse para obtener el fin común, no obstante que ya hayan tenido lugar otros anteriores, la suspensión respecto de los primeros es perfectamente procedente, cuyos efectos consisten en evitar o impedir la continuación de la serie o sucesión.”³¹

Por su parte la Suprema Corte de Justicia, ha establecido la siguiente jurisprudencia:

“ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.

Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman.”

Apéndice al S. J. F , 1988. Tesis jurisprudencial Núm. 67. Tomo Salas, pág. 112.

³¹. Ibid. pág. 716.

Por su parte el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Informe 1973, pág. 48 establece lo siguiente:

“SUSPENSIÓN. ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. Por lo que toca a que los efectos de los actos reclamados estén consumados, es de verse que aunque estén consumadas las resoluciones que contribuyen los actos reclamados, si las consecuencias de esos actos se traducen en autorizar y ordenar una conducta que debe traducirse en actos de tracto sucesivo, es decir, si esas consecuencias no se consuman también de manera instantánea, ni se traducen en un sólo acto consumado, respecto de los actos subsecuentes a la resolución que la decreta.”

4) ACTOS FUTUROS INMINENTES Y PROBABLES.

La distinción que se presenta entre los actos futuros inminentes y los futuros probables es la siguiente, por lo tanto sobre cada uno de estos actos se entiende:

“Los actos futuros inminentes, son aquellos que están próximos a realizarse y su comisión es segura en lapso breve y reducido.”³²

“Los actos futuros probables son aquellos que pueden o no suceder, es decir, no se tiene una certeza clara de que se realicen.”³³

De las definiciones anteriores se desprende que contra los actos futuros inminentes procede la suspensión y por lo que toca a los actos futuros probables, como no se tiene la seguridad de que ellos se lleguen a realizar, en consecuencia no procede la suspensión el acto reclamado.

Por lo cual se citan las siguientes tesis que se relacionan con estos actos:

“ACTOS FUTUROS. NO SON INMINENTES. Son futuros aquellos actos en que se remota la ejecución de los hechos que previenen, pues de otro modo se estimaría como no futuros sólo que ya se han ejecutado.

³² Id.

³³ Id.

No pueden simplemente considerarse actos futuros aquellos en los que existe la inminencia de la ejecución del acto, desde luego, o mediante determinadas condiciones.”

Tesis Núm. 22 en el apéndice 1971-1985, Octava Parte, pág. 42.
Apéndice 1917-1988, Tomo Salas, pág. 120.

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

Quinta Época, Tomo XXXVI, pág. 1,394. Martínez, Claudio J.

2. TIPOS DE SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO.

En el juicio de amparo, la suspensión del acto reclamado puede ser de oficio o a petición de parte como se encuentra establecido en el artículo 122 de la Ley de Amparo.

“Art. 122. En los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte agraviada,

con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo.”

Después de que se ha establecido la existencia de dos tipos de suspensión, a continuación se analizará en primer termino la procedencia de la suspensión de oficio, y posteriormente la suspensión a petición de parte.

a) SUSPENSIÓN DE OFICIO. SUPUESTO DE PROCEDENCIA Y TRAMITACIÓN.

Promover la suspensión de oficio no requiere que el quejoso la solicite, ya que por la urgencia que se presenta en el acto reclamado por su gravedad, el juez deberá decretarla sin que medie solicitud de parte, pues de lo contrario el acto de autoridad podría traer perjuicios al agraviado como consecuencia daños de imposible reparación.

En los artículos 123 y 233 de la Ley de Amparo donde se encuentra prevista la procedencia de la suspensión de oficio.

Artículo 123. Procede la suspensión de oficio: 1.

Quando se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno

de los previstos por el artículo 22 de la Constitución Federal;

II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada. La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta Lcy. Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 Constitucional; tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden,

tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.”

El artículo 233, establece:

Artículo 233. Procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en el que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento, haciéndose uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencias la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o sustracción del régimen jurídico ejidal.

La suspensión de oficio tiene como características importantes:

Se debe decretar de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda y haciéndosele saber de inmediato a las

autoridades responsables, esto es con el fin de evitar se le cause al quejoso daños de imposible reparación.

Se dice que se decreta de plano, entendiéndose según el Diccionario de Don Joaquín Escriche, “llano, liso sin estorbos ni tropiezos. Por lo tanto se trata de un proceso breve, sin alguna formalidad que establece el derecho.”

La definición que sobre la suspensión de oficio de el doctor Ignacio Burgoa tiene relación con lo que se ha citado, por lo que al respecto dice:

“Es aquella que se concede por el Juez de Distrito sin que previamente exista ninguna gestión del agraviado solicitando su otorgamiento.”³⁴

Para entender los efectos de la suspensión de oficio se cita la siguiente tesis jurisprudencial que dice:

“SUSPENSIÓN DE OFICIO. El efecto principal de la suspensión es mantener viva la materia del amparo, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de las disposiciones dictadas

34. Ibid pág. 720.

por las autoridades responsables, por lo que debe considerarse dicha medida, para el efecto de que no se obligue a los quejosos a realizar determinados actos entre tanto se resuelva sobre el fondo del amparo, toda vez que en otra forma, tales actos se ejecutarían, sin que pudieran restituirse a los quejosos en el goce de las garantías violadas.”

Quinta. Época. Tomo LXXV, pág. 2,379.

Por lo que toca al artículo 22 constitucional establece.

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas y trascendentales.”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria que se publicó en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XVI, pág. 1,269 ha considerado respecto a este tipo de actos que:

“Cuando el amparo se pide contra la pena de muerte, la mutilación, la infamia, los palos, los azotes o el tormento, basta la aseveración del promovente del juicio sobre 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.”

Por otro lado, la Suprema Corte, ha establecido la siguiente jurisprudencia que se relaciona con los puntos ya mencionados.

“SUSPENSIÓN 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 que es preciso examinar si efectivamente, el caso

está comprendido o no, en dicho precepto constitucional.”

Tesis de jurisprudencia N°. 1,059, pág. 1,902 del Apéndice al tomo XCVII.

Por lo que toca a la procedencia de la suspensión se dice lo siguiente:

“La procedencia de la suspensión oficiosa deriva de un acto unilateral, obedece a la gravedad del acto reclamado y el peligro o riesgo de que, de ejecutarse éste, quede sin materia el juicio de amparo para la imposibilidad de que se cumpla la sentencia constitucional que otorgue al quejoso la protección de la Justicia Federal.”³⁵

Los puntos importantes de la suspensión de oficio y en cuanto a la naturaleza del acto, esta en el artículo 123 de la Ley de Amparo ya citado, en la fracción I ya que para la procedencia de la suspensión se tiene que analizar la gravedad del acto que se reclama, en cuanto a que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los que prohíbe el mencionado artículo 22

³⁵ Id.

constitucional.

Por otro lado, en el mismo artículo 123 fracción II, se trata de que no se realice el acto, pues de lo contrario resultaría imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual.

La función del juez de Distrito es importante, ya que sin que sea necesario que se solicite la suspensión, este debe otorgarla si advierte que se está en presencia de alguno de los supuestos que prevé el artículo 123 de la Ley de Amparo, así como los que establece el artículo 22 de la Constitución, esto es con el fin de evitar la ejecución de los actos reclamados que al consumarse harían físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de las garantías violadas, además el juez debe informar sin demora a las autoridades responsables para que cumplan la disposición.

Si llegara a darse el caso de que el juez no concediera la suspensión, el recurso que puede interponer el quejoso y que procede en contra del auto que se dictó en la suspensión de oficio es el de revisión, cabe hacer mención que este recurso anteriormente estaba previsto en el artículo 83 de la Ley de Amparo, pero posteriormente a la reforma que se hizo a ese precepto, ya no aparece el que proceda el recurso. Sin embargo la fracción II del artículo 83 de la Ley autoriza el recurso

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

contra la resolución de los jueces de Distrito, cuando concedan o nieguen la suspensión definitiva.

En el año de 1986 se modificó la fracción II, indicándose en un inciso b) la procedencia de la revisión interpuesta contra las resoluciones de los jueces de Distrito en que “concedan o nieguen la suspensión de oficio.”

Pero en la reforma que entró en vigor en 1988, derogó el inciso b), que se ha hecho mención, en la que se establecen distintos actos respecto a la suspensión definitiva, pero sin mencionar a la de oficio.

Por lo tanto, la legitimación para el recurso está en el tercer párrafo del artículo 89 de la Ley de Amparo, además el artículo 83 fracción II tratar la suspensión de oficio como una suspensión definitiva:

“Artículo 89.- Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus notificaciones y del escrito y oficio en que se haya

interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la fecha y hora del recibo.”

La suspensión, como ya se apuntó, se decreta en el mismo auto en que se admite la demanda, esto es por que se trata de evitar que el acto de autoridad produzca daños de imposible reparación para el quejoso; por lo que toca al trámite de la suspensión no se realiza en un cuaderno incidental o especial, sino el mismo cuaderno principal y si se diera el caso que se interponga el recurso de revisión, se envía y de esa manera se puede actuar en el expediente que se queda en el juzgado.

En cuanto al recurso que procede en contra del auto que concede o niega la suspensión de oficio procede el de revisión, para lo cual se citan las siguientes tesis:

“SUSPENSIÓN DE OFICIO. La suspensión de plano que debe decretarse al dar entrada a la demanda de amparo, en los casos que la Ley prevé, tiene el carácter de definitiva y en contra de la resolución, que la concede o niega, procede el recurso de revisión, conforme al artículo 83, fracción II de la Ley de Amparo puesto que el artículo 89 de la misma

Ley dispone en su párrafo tercero, 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 y de las notificaciones u oficio en que la haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la fecha y hora de recibo, y, por consiguiente, es improcedente la queja que se enderece contra la resolución que conceda o niegue la suspensión de plano.”

Quinta Época, Tomo LIII, pág. 1,093.

“SUSPENSIÓN DE PLANO. PROCEDE EN SU CONTRA EL RECURSO DE REVISIÓN. En contra de la resolución que concede o niega la suspensión de plano, no procede el recurso de queja, sino el de revisión, pues el artículo 83, fracción II, inciso a), de la Ley de Amparo, establece el recurso de revisión en contra de las resoluciones que niegue o conceda la suspensión definitiva y la de plano se

equipara a está, por que no se concede en forma provisional, sujeta a una posterior resolución, sino que ésta provista de definitividad, pues subsiste durante todo el término que dure el juicio de Amparo; el artículo 89, párrafo tercero, de la Ley de Amparo corrobora lo anterior, al referirse al trámite de la revisión, tratándose de la suspensión de plano; mientras que el artículo 95 de la Ley en consulta, no incluye entre las hipótesis de procedencia del recurso de queja las resoluciones sobre suspensión de plano.

Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito
Queje 14/88, Pablo Rivera Chávez y coagraviados. 9 de junio de 19989.
Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro. Secretario: Juan
Castillo Duque. Octava Época. Tomo 1, pág. 703.

SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. SUPUESTO DE PROCEDENCIA Y TRAMITACIÓN.

Este otro tipo de suspensión que se tramita cuando,
como su nombre lo dice, el quejoso lo solicita.

La procedencia de la suspensión a petición de parte está regulada en el artículo 124, de la Ley de Amparo.

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

I.- Que lo solicite el agraviado;

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

“Se consideraran, entre otros casos, que si se sigue perjuicio 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 impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra

el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo, degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las ordenes militares;

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

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

No es necesario analizar la fracción primera de este artículo, ya que es claro que sea el quejoso quien debe solicitarlo, con relación a esto, el maestro Alfonso Noriega dice:

“Como nadie que el quejoso puede estimar hasta qué punto le perjudica dicha ejecución, la Ley considera que le corresponde el impulso procesal para iniciar la tramitación del incidente respectivo de suspensión del acto reclamado, haciendo que su

solicitud expresa, una condición de procedencia del otorgamiento de la medida cautelar o precautoria.”³⁶

El quejoso puede solicitar la suspensión en el escrito inicial de demanda, o después de que ha sido presentada ésta, siempre y cuando sea antes de que cause ejecutoria la sentencia de amparo.

Por lo que toca a la fracción II, es necesario establecer la dificultad que se presente para determinar la procedencia o improcedencia de la suspensión, toda vez que el juez en cada caso, debe analizar cuidadosamente si al otorgar la medida puede o no traer como consecuencia prejuicios al interés social o contravenir disposiciones de orden público.

Es el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa sostuvo lo siguiente:

“SUSPENSIÓN DEFINITIVA, CONCEPTO DE INTERÉS SOCIAL PARA EFECTOS DE LA.

Es cierto que no existe un criterio definitivo sobre qué debe atenderse por interés público o social, sin embargo, se infiere que dicho concepto conlleva

³⁶. Noriega, Alfonso. Op Cit. pág. 165.

implícito el aspecto de generalidad o colectividad y por interés debe entenderse, según el Diccionario de la Lengua Española, como aquel provecho, utilidad, ganancia o beneficio que se percibe o bien, llamar la atención sobre alguna cosa, en tales condiciones, por interés general, debe entenderse aquel beneficio que obtiene la colectividad, del cual evidentemente se le privaría de concederse la suspensión solicitada.”

Incidente de suspensión en revisión 76/78. Ciba Geigy Mexicana, S.A. de C.V. 16 de febrero de 1978, Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Suárez Torres. Secretario: Hugo G. Lara Hernández. Informe 1978, Tercera Parte, págs. 203-4. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Por lo que toca al orden público se citan las siguientes

tesis.

“ORDEN PÚBLICO. El criterio que informa ese concepto para conceder la suspensión definitiva debe fundarse en los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, y no en que las mismas son de orden público, ya que todas ellas lo son en alguna medida.”

R. 1.2, 720/71. Reguladores y Controladores Reyco, S.A. 18 de febrero 1972 Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Toral Moreno.
Informe 1972, Tercera Parte, pág. 80. Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.

“SUSPENSIÓN (ORDEN PÚBLICO). El orden público está intercsado en la moralidad de las personas que intervienen en los asuntos de interés colectivo, y, por tanto, no puede conceder la suspensión a quienes por conducta dudosa desmercen en la confianza de las organizaciones a que pertenece.”

Informe 1940, Segunda Sala, pág. 71.

Por último para precisar estos términos están las siguientes jurisprudencias.

“SUSPENSIÓN. INTERÉS SOCIAL, INTERÉS PÚBLICO. No basta que el acto se funde formalmente en una ley de interés público, o que en forma expresa o implícita pretenda perseguir una finalidad de interés social, para que la suspensión sea improcedente conforme al artículo 124 de la Ley de

Amparo, sino que es menester que las autoridades o los terceros perjudicados aporten al ánimo del juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que en el caso concreto que se plantee, la concesión de la suspensión, causaría tales perjuicios al interés social, o que implicaría una controversia directa o ineludible, primera fase y para los efectos de la suspensión, a disposiciones de orden público no sólo para el apoyo formalmente buscando en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo. Por lo demás, aunque pueda ser de interés público ayudar a ciertos grupos de personas, no se debe confundir el interés particular de uno de esos grupos con el interés público mismo, y cuando no esté en juego el interés de todos esos grupos protegidos, sino el de uno sólo de ellos, habría que ver si la concesión de la suspensión podría dañar un interés colectivo en forma mayor que como podría dañar al quejoso la ejecución del acto

concreto reclamado. O sea que, en términos generales y para aplicar el criterio de interés social y de orden público contenidos en el precepto a comentario, se debe sopesar o contrabalancear el perjuicio que podría sufrir el quejoso con la ejecución del acto reclamado, y el monto de la afectación a sus derechos de disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés de disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con el acto concreto de autoridad.”

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Séptima Época, Sexta Parte:

Apéndice al S.J.F. 1985, Tesis Jurisprudencial N°. 11, Sexta Parte, Tribunales Colegiados, págs. 21, 22.

“SUSPENSIÓN. PRUEBA DEL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL. Si bien el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, establece que la suspensión se decretará cuando, entre otros requisitos, se satisfagan el de que no se siga perjuicio al interés social, debe estimarse si ese perjuicio no es evidente y

agraviado no sería de difícil reparación, pues tendría expeditos sus derechos para reclamarlos en su oportunidad.” Incidente de suspensión en revisión relativo al juicio de amparo promovido por Augusto Ayala Chavéz, contra actos del Presidente Municipal de Morelia Mich. Toca 329/48-1ª. Fallado en 23 de febrero. Negando la suspensión. Por unanimidad de 5 votos. Informe 1948, Segunda Sala, pág. 146.”

Como se puede apreciar, para conceder la suspensión es necesario que los daños y perjuicios que se causen con la ejecución del acto, sean de difícil reparación, no se establece otro requisito para la obtención en este caso, pues con esto se entiende la posibilidad de la reparación de los daños y perjuicios; esto es la reparación del acto en sí mismo, no así, de los perjuicios que pudiera traer como consecuencia la negativa de la suspensión.

Por otro lado, en este mismo artículo se establece que el juez al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomarán las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

Concluyendo con los requisitos de procedencia para la suspensión a petición de parte, no hay que olvidar que se deben analizar antes que nada si son ciertos o no los actos reclamados; además, si la naturaleza de esos actos son susceptibles de paralizarse en base a las condiciones que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo y por último si hay tercero perjudicado la necesidad de exigir alguna garantía.

La tramitación de la suspensión a petición de parte se realiza a través de un incidente por separado, en el cual se encuentran incluidas dos resoluciones la suspensión provisional y la suspensión definitiva. Suspensiones que se analizarán a continuación, la razón para que se trámite por duplicado, eso si llegara a interponerse algún recurso que proceda, el expediente incidente el juez lo remitirá al original y este al Tribunal Colegiado de Circuito que debe conocer del recurso y el duplicado se quedará en el juzgado para seguir actuando y cuidar que se cumpla la suspensión.

b) SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

Como ya ha sido mencionado, la solicitud para que proceda la suspensión se puede realizar en el momento de presentar el

escrito inicial de demanda e incluso, hasta antes de que se dicte sentencia en cuanto al fondo del asunto.

Por lo que se refiere a la suspensión provisional, esta la decreta el juzgador en el primer acto del incidente y con los elementos que tiene a la vista, para ordenar se mantengan las cosas en el estado que guardan, hasta en tanto no se dicte la resolución sobre la suspensión definitiva.

Esta suspensión como se puede apreciar en el párrafo anterior subsiste durante un tiempo limitado mientras se dicta la resolución interlocutoria.

El fundamento de la suspensión provisional se encuentra en el artículo 130 de la Ley de Amparo que dice:

“Artículo 130. En los casos en los que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, si hubiere peligro de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que se guarden hasta que se notifique a la

autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal.

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

El juez de Distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de la restricción de la libertad personal fuera del

procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior.”

En cuanto al recurso que se debe interponer para combatir las decisiones tomadas por los jueces al resolver sobre la suspensión provisional, se establece en la fracción XI del artículo 95 de la Ley de Amparo

“Artículo 95. El recurso de queja es procedente:

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

Para finalizar con este punto de la suspensión provisional cabe hacer mención a las siguientes tesis:

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL La suspensión provisional no puede hacer otra cosa más que mantener la situación jurídica existente, por 72 horas, el quejoso sólo queda a disposición del juez de Distrito cuando éste conceda la suspensión definitiva , y sólo entonces puede acordar sobre la libertad del caucional del recurrente.”

Quinta Época:

Tomo XXII, pág. 687. González Ernesto.

Apéndice al S.J.F. 1988, Tomo Salas, pág. 1,782.

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS RECLAMADOS. ÚNICAMENTE DEBE SUJETARSE A REQUISITOS DE LEY. La concesión de la suspensión provisional de los actos reclamados no debe quedar sujeta a que el quejoso cumpla con las pretensiones de la autoridad responsable que se impugnan de constitucionales, sino que debe atenderse únicamente a las exigencias del artículo 130 de la Ley de Amparo.”

Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

Queja 15/90. Fomento Avícola, S.A. 28 de marzo de 1990. Unanimidad de votos Ponente. Raúl Solís. Secretaria: María del Rocío F. Ortega Gómez.

Octava Época, Tomo V, pág. 495.

c) SUSPENSIÓN DEFINITIVA.

Como se ha establecido anteriormente, la consecuencia de la suspensión provisional es aspirar a convertirse en definitiva.

A diferencia de la suspensión provisional, ésta puede confirmarse, revisarse o modificarse a la primera y su duración será durante todo el proceso de amparo.

El trámite que se sigue se encuentra previsto en los artículos 131, 133 y 134 de la Ley de Amparo

“Artículo 131. Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, el juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá de rendirle dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él se celebrará la audiencia dentro de sesenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se haya señalado en el auto inicial; en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documentales o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercer perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia

concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta Ley.

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

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

“Artículo 133. Cuando alguna o algunas de las autoridades responsables funcionen fuera del lugar de residencia del juez de Distrito, y no sea posible que rindan su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de la vía telegráfica, 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.”

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

Como se desprende de los artículos antes citados, una vez señalada hora y fecha para la audiencia incidental las autoridades deberán presentar su informe previo, si no lo rinden, estando debidamente notificadas se tendrán por presuntivamente ciertos los actos que se le atribuyen, independientemente de lo que sean acreedoras a una corrección disciplinaria, por otra parte si las autoridades foráneas no

presentan su informe por que no han sido notificadas la audiencia se

llevará a cabo con las demás autoridades, y se señalará nueva fecha para

que tenga verificativo y se resolverá en cuanto a los actos reclamados, de

las autoridades que radican en el juicio, lo que puede traer como

consecuencia posteriormente al celebrarse la audiencia con actividades

foráneas, el acto de suspensión podrá modificarse o revocarse.

Si dictada la resolución o suspensión definitiva con

posterioridad se presenta un hecho superveniente que le sirva al juez de

fundamento, este podrá modificar o revocar el auto en el que negó o

concedió la suspensión, siempre y cuando no se haya dictado sentencia

ejecutoriada, el fundamento legal de esta situación de llegar a presentarse

se encuentra en el artículo 140 de la Ley de Amparo que dice:

“Artículo 140. Mientras no se pronuncie

sentencia ejecutoria en el juicio de Amparo, el juez de

Distrito puede modificar o revocar el auto en que se

haya concedido o negado la suspensión, cuando

ocurra un hecho superveniente que le sirva de

fundamento.”

Una vez que el juez ha dictado la suspensión definitiva, queda sin efecto la suspensión provisional que dictó en un principio.

El artículo 139, de la Ley de Amparo establece:

“Artículo 139. 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 agravado no llena, dentro de los cinco días siguientes de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado.

El auto en que se niegue la suspensión definitiva deja expedita la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aun cuando se interponga el recurso de revisión; pero si el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del recurso revocará la resolución y concediere la suspensión, los efectos de esta se retrotraerán a la fecha en la que fue notificada la suspensión

provisional, o lo resuelto respecto a la definitiva,

siempre que la naturaleza del acto lo permita.”

Lo que hasta ahora se ha planteado en cuanto al

límite de la suspensión, se puede resumir de la siguiente manera:

Cuando el quejoso solicita se conceda la suspensión

del acto reclamado en el cuaderno principal se ordena se forme el

incidente de suspensión por separado y duplicado.

En el primer auto de incidente se fija fecha y hora

para llevar a cabo la audiencia incidental la cual se celebrará dentro de

las 72 horas siguientes, posteriormente, en el mismo auto, se resuelve

sobre la suspensión provisional del acto reclamado.

Como ya ha sido mencionado, el juez solicita a la

autoridad o autoridades responsables que rindan su informe dentro del

término de veinticuatro horas, el término comenzará a correr a partir de

que sea notificada la autoridad.

Cuando se trate de asuntos urgentes se podrá efectuar

el informe vía telegráfica, si transcurrido el término que se estableció

para la presentación del informe, este no se presenta se presumirán

ciertos, los actos que el quejoso plantea en su escrito de demanda y se

llevará a cabo la audiencia en la fecha señalada por el juez, pero si se presenta el informe este se debe agregar a los autos, y tomarse en cuenta al dictar resolución.

El juez cuando reciba la demanda podrá en el mismo auto dictar la suspensión provisional si se presenta alguno de los casos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, además el juez debe señalar garantía para que se surtan efectos la cual debe ser suficiente para reparar los daños o indemnizar al tercero perjudicado si llegará a existir.

Por otra parte, si llegan a señalarse autoridades foráneas como autoridades responsables y estas no son notificadas adecuadamente y no presentan su informe, el juez podrá celebrar la audiencia respecto de las autoridades locales que han sido notificadas y han presentado su informe previo se notificará nuevamente a las autoridades foráneas para que presenten su informe previo, y señalará además nueva fecha para la audiencia de las autoridades foráneas. Esta nueva audiencia podría tener como consecuencias el modificar o revocar la resolución, dictada en la primera.

Las pruebas que el juez admitirá serán la documental, y la inspección ocular, y en algunos casos la testimonial cuando se trate de los actos a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Amparo.

Una vez celebrada la audiencia, presentadas las pruebas, se oirán los alegatos de las partes y por último se procederá a resolver en la misma audiencia si se concede o se niega la suspensión definitiva, y contra esta resolución es procedente el recurso de revisión.

d) REQUISITOS LEGALES.

El juzgador que concede el amparo debe tomar en cuenta para conceder la suspensión los requisitos legales, los cuales se encuentran regulados en el artículo 124 de la Ley de Amparo, como este punto ya ha sido detenidamente analizado en este capítulo, sólo se hará mención al artículo

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

1. Que la solicite el agraviado;

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

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

e) CERTEZA DEL ACTO RECLAMADO. REQUISITO JURISPRUDENCIAL.

Como se ha tratado durante el desarrollo de este capítulo, no todos los actos son susceptibles de paralización, y tomando en consideración lo establecido en el artículo 107 constitucional fracción X primer párrafo dice:

“X.- Los actos 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, lo que la suspensión origine a terceros, perjudicados y el interés público.”

De lo anterior se puede apreciar que para la procedencia de la suspensión del acto reclamado, debe cumplirse con determinadas condiciones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al acto reclamado ha asentado a diversos criterios al respecto.

“En la demanda de amparo debe precisarse con toda claridad toda claridad el acto que se reclama.”

Gómez Eugenio. Tomo IX, pág. 697. Quinta Época del Seminario Judicial de la Federación.

“No procede el Amparo contra un procedimiento en general, ni contra actos imprecisos.

Padilla y Romo, José Enrique. Tomo LXXXIX, pág. Quinta Época del Seminario Judicial de la Federación.

Si el acto reclamado se hace consistir en las actuaciones emanadas de determinados autos, pronunciando en un juicio, y el quejoso no precisa en su demanda, cuáles son esas actuaciones, menos los

que proceda la suspensión del acto reclamado. Cuando se realiza la audiencia incidental a que se refiere el artículo 131 de la Ley de Amparo, la autoridad responsable niega el acto reclamado, si el quejoso no acredita la existencia del acto, no existe materia sobre la cual se decreta la medida cautelar y en consecuencia ésta se niega.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto ha establecido la siguiente jurisprudencia:

“Si el agraviado no desvirtúa el informe previo en que las autoridades responsables hayan negado la existencia de los actos reclamados, debe negarse la suspensión, por carecer ésta de materia.”

Apéndice al Tomo CXVIII. Tesis 571. Tesis 120 de la Compilación 1917-1965 y tesis 118 del Apéndice 1975 Material General.

Esto demuestra la importancia que tiene que se determine con claridad el acto reclamado y que sea cierto, es decir, se demuestre su existencia, para que proceda la suspensión.

0) REQUISITOS DE EFECTIVIDAD.

Los requisitos de efectividad para el doctor Ignacio Burgoa están integrados por:

“Por todas aquellas condiciones que el quejoso debe llenar para que surta sus efectos la suspensión concedida, esto es, para que opere la paralización o cesación del acto reclamado o de sus consecuencias. Los requisitos de efectividad implican pues, exigencias legales posteriores a la concesión de la suspensión.”³⁷

Así se puede decir que los requisitos de efectividad se contraponen a su operatividad, ya que implican, como lo dice el doctor Burgoa, exigencias legales posteriores al hecho de conceder la suspensión.

El funcionamiento legal que se relaciona con este punto es el artículo 139 primer párrafo de la Ley de Amparo que dice: cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado.”

Una vez satisfechos todos los requisitos tanto

³⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op Cit, pág. 165

naturales, legales como jurisprudenciales , y el juez compruebe todo esto, *concederá* la suspensión, la cual podrá estar sujeta a requisitos de efectividad, ya que puede darse el caso de que exista un tercero perjudicado, para ello entonces es necesario que sea el quejoso quien deberá otorgar una garantía para reparar los daños y los perjuicios que le ocasione al tercero, si no obtiene sentencia favorable en el amparo.

El artículo 125 de la Ley de Amparo primer párrafo establece:

“Artículo 125. En los casos en que es procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daños o perjuicios al tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren sino obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.”

CAPITULO IV.

1.- LA CLAUSURA Y LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.

2. ARTICULO 58 PÁRRAFO TERCERO DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

3. LA CLAUSURA Y LA SUSPENSIÓN EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.

4. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LA SUSPENSIÓN DE LA CLAUSURA EN EL JUICIO DE AMPARO Y EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .

1.- LA CLAUSURA Y LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.

En términos generales, puede decirse que el motivo de todo juicio de amparo está constituido por un desacuerdo en los intereses del quejoso y el acto de la autoridad. Ahora bien, tanto el acto de autoridad, como los intereses opuestos del quejoso, igual que todos los fenómenos históricos, se encuentran condiciones por una suma de elementos como son: antecedentes, motivación, finalidad, relaciones de tiempo, espacio, personas, bienes, etc., que fijan y determinan la situación concreta de donde surgió el acto reclamado y la personal situación del quejoso con relación al acto. Dicho “status histórico” sobre el que, en última instancia se dejaran sentir los efectos materiales o prácticos del juicio, tienen normalmente su origen con autoridad al proceso constitucional. Desde el punto de vista formal, sin embargo, la litis se integra con dos elementos: A) el acto reclamado; y frente a el; B) la pretensión, inobservancia o apartamiento al contenido de las garantía individual en perjuicio de un particular.

El juicio de Amparo es el celoso guardián que vela por que se mantengan incólumes las garantías constitucionales del

gobernado, su alcance es tal que sirve de regulador de la estabilidad y equilibrio entre el Estado Federal y las entidades que lo constituyen, en ambos casos haciendo que las autoridades adecuen sus actos al marco constitucional.

El artículo 107 de la Constitución General de la República prevé los procedimientos y principios conforme a los cuales se substanciarán las hipótesis previstas en el artículo 103 de la propia Constitución.

He ahí la base primera y última sobre la que descansa nuestra Justicia Federal; su importancia y vital trascendencia mantiene latente y encendida la llama inextinguible de la fe y esperanza del gobernador por un orden más justo de vida.

Técnicamente, la suspensión es el conductor idóneo que paraliza temporalmente todo acto reclamando con sus efectos y consecuencias legales que del que del mismo deriva o pretendan hacerse derivar.

En este sentido, la suspensión en el Juicio de Amparo, como su nombre lo indica, tiene por objetivo paralizar o impedir la actividad que responsable y precisamente no viene a ser sino una medida

precautoria que la parte quejosa solicita, con el objeto de que el daño o perjuicio que pudiera causarle la ejecución del acto que reclama, no se realicen. El quejoso, al solicitar la protección de la Justicia Federal en contra de actos de la Autoridad que señala como responsable, intenta, al mismo tiempo que planea la cuestión de inconstitucionalidad, un incidente llamado de suspensión, que tiene por objeto impedir que el acto que combate se realice, porque ello implica una actividad lesiva a sus intereses, ya sean éstos jurídicos o económicos.

En el capítulo tercero, se hizo la clasificación de los actos de autoridad donde si proceden los actos de autoridad y haciendo un examen del artículo 80 de la ley de Amparo, permite distinguir las distintas formas en que se proceden los efectos de la sentencias: cuando la reclamación es un acto positivo, el fallo protector lo nulifica, restituyendo las cosas a su estado normal. Es preciso subdistinguir dos cosas: si la transgresión constitucional está consumada, la restitución opera en su plenitud, pero si los actos combatidos aún no se realizan, sino que su inconstitucionalidad permanece latente o larvada, los efectos del pronunciamiento permiten al quejoso el goce definitivo de sus garantías, que pudo haber tenido si la suspensión le fue oportunamente concedida.

Aquí se ve como la suspensión anticipó los efectos de la sentencia. Finalmente, cuando se reclama a la autoridad un acto negativo, la sentencia contrae sus efectos a obligar a la responsable a cumplir aquello que las garantías dan derecho al quejoso. Obsérvese por lo tanto, las conexiones entre los efectos de la sentencia y los de la suspensión:

a) Para el acto consumado opera la restitución, no la suspensión;

b) Si el acto futuro fue suspendido, no hay restitución, sino mantención en el goce de garantía amenazada;

c) En actos de tracto sucesivo, la parte ya consumada necesita de restitución, la segunda, todavía no realizada, resiste efecto meramente conservatorio;

d) Para los actos declarativos con principio de ejecución, la realización documental es anulada por la sentencia de amparo, en cambio su ejecución es impedida por la suspensión;

e) Por último, para los actos negativos ningún propósito tiene la suspensión ni tampoco la restitución.

De acuerdo a este análisis, la clausura siendo particularmente un acto consumado, en este no procede la suspensión.

B) INDIRECTO.

Tratándose de este tipo de suspensión, no es necesario analizar los requisitos que exige el artículo 124 de la Ley de Amparo, para determinar la procedencia de la suspensión del acto reclamado, ya que son independientes del tema que se trata ahora, sobre todo los que se refieren al interés social y el orden público

Ahora bien, procede para conceder la suspensión en cuanto a la clausura por tiempo determinado por tratarse de un acto sucesivo, tratándose del efecto genérico que tiene la suspensión, que consiste en mantener las cosas en el estado en el que se encuentran al momento de dictarse la medida suspensiva, hasta que se resuelva el fondo del amparo; por lo tanto, el sustento lógico-jurídico que se presenta en los casos de concederse el amparo, sea el hecho de restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, y no por el contrario, que ocurra el riesgo de que se consuma irreparablemente el acto antes de que se dicte sentencia en el juicio y por lo tanto lo deje sin materia.

Para lo cual se plantea la siguiente tesis que en relación a este punto establece:

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

de amparo devendría improcedente y, por lo tanto, no

se podría analizar su constitucionalidad ”

Contradicción de tesis. Varios 7/87- Entre las sustentadas por el primero y segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito 1º. de junio de 1992.- Mayoría de tres votos - Disidentes Carlos de Silva Nava y Fausta Moreno Flores, quien formula voto particular .- Ponente.- Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, José Manuel Villagordua Lozano y Noé Castañón León.

G. 56 agosto 92. p. 18.

Como ya se planteó anteriormente, al concederse la suspensión, se interrumpe, se suspende el acontecimiento reclamado y se evita su consumación.

A partir de las reformas de 1988 de la Ley de Amparo, la Suprema Corte de la Nación deja de conocer asuntos sobre legalidad, para concretarse a los de constitucionalidad, delegado tal competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito, por lo que, en este sentido, ya no es la Suprema Corte la que decide en última instancia sobre dicho asunto.

Posteriormente, con la reforma de la fracción XI del artículo 95, que estableció, la procedencia del recurso de queja en contra de resoluciones de los jueces de distrito, en la que concede o niega la suspensión provisional, se inicia una etapa en la que la falta de

uniformidad en los criterios de los juzgados y tribunales y dio lugar a un gran número de resoluciones contradictorias. Entre esos criterios contradictorios, se encontraba el de la procedencia de la suspensión cuando se trata de la clausura ejecutada tomando en cuenta, para tal efecto, la naturaleza jurídica de la misma.

De un lado se encontraban los tribunales y juzgados que consideraban a la clausura como un acto consumado, negado, en consecuencia la medida suspensiva, apoyando tal criterio en la jurisprudencia sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la cual no es procedente conceder la suspensión cuando se trata de actos consumados.

Y del otro lado, los que con ideas innovadoras, consideraban a la clausura un acto de tracto sucesivo, contra la cual es jurídicamente correcto conceder la medida cautelar, por virtud de la cual, dichos actos son susceptibles de suspenderse.

En efecto, existían tesis para resolver en uno y otro sentido sobre la procedencia de la suspensión, lo que ocasionó un verdadero caos jurídico tanto para los intereses de los particulares, como para los de las autoridades. Esto es sí la demanda tocaba por turno en un

juzgado que tuviera el criterio de negar la suspensión por considerar la clausura como un acto consumado, dicho particular tenía la opción de impugnar la resolución mediante el recurso de queja, y si tocaba en turno resolver a un tribunal con el mismo criterio del juzgador de primera instancia, confirmaba su resolución, pero si conocía que sostuviera el criterio opuesto al del juez que negó la suspensión, es decir, que considerara la clausura como un acto de tracto sucesivo, revocaba la resolución del a quo.

Ahora bien si por el contrario, por turno, correspondía conocer la demanda de amparo en contra de una clausura, a un juzgador que considerara dicha sanción como un acto de tracto sucesivo, y se concedía la medida suspensiva, entonces sucedía lo contrario, era la autoridad responsable la que acudía a impugnar la resolución emitida por medio del recurso de queja, en donde, si la demanda correspondía por turno a algún tribunal con criterio semejante al del juzgador que emitió la resolución cometida, confirmaba dicha resolución y si por el contrario, resolvía dicho recurso un tribunal con criterio opuesto del a quo, revocaba la resolución, favoreciendo así los intereses de la responsable, en perjuicio del quejoso.

Todo lo anterior, trajo como consecuencia que los peticionarios de garantías trataran de lograr que sus demandas de amparo fueran turnadas a aquellos juzgados, en los cuales los juzgadores relativos tenían criterios favorables a los intereses de su cliente, dada la contradicción de criterios antes señalados.

Así las cosas, la contradicción de tesis fue denunciada, y finalmente la Suprema Corte de Justicia, en sesión celebrada el día primero de junio de mil novecientos noventa y dos, resolvió dicha contradicción; pero únicamente por lo que se refiere a la procedencia de la suspensión cuando se trata de clausura ejecutada por tiempo determinado.

Pero el problema subsiste, pues si bien es cierto que se resolvió sobre la procedencia de la suspensión cuando se trata la clausura, ejecutada por tiempo determinado, también lo es, que no se hizo pronunciamiento expreso sobre la procedencia de la suspensión cuando se trata de clausura ejecutada por tiempo indeterminado (definitiva).

2. ARTÍCULO 58 PÁRRAFO TERCERO DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Este tercer párrafo del artículo 58 de la ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dispone:

“Artículo 58 párrafo tercero de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando los actos materiales de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de substancia y entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, las salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de substancia del quejoso.”

En este caso de la clausura, cuando en una negociación son colocados los sellos, se promueven juicios ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en donde se solicita se conceda la suspensión con efectos restitutorios.

Ante esta situación, la sala del Tribunal acuerda, en relación, al artículo antes citado, en donde se concede la suspensión solicitada para el efecto de que se retiren los sellos de clausura

Resumiendo, al tratarse de una clausura por tiempo determinado procede decretar la suspensión con el fin de que el término por el que se decretó la clausura no se extinga, de tal manera que no quede sin materia el juicio y haga imposible restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación constitucional, siempre y cuando además se cumplan los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, en lo que se refiere al interés social y al orden público.

En cuanto a la suspensión de la clausura, se tiene que recordar que la suspensión de los actos reclamados tienen por objeto evitar al quejoso los daños y perjuicios que los mismos podrían ocasionar, a fin de mantener las cosas en el estado que guardan y así conservar la materia de amparo.

No hay que olvidar que la suspensión sólo opera hacia el futuro, en lo que todavía no se realiza, y no en el pasado en lo que ya se ha consumado, por lo tanto, sólo se puede paralizar o suspender lo que aún no sucede o se consuma.

Así, se entiende que la clausura es un acto consumado porque se ejerce una sola vez sin necesidad de que momento a momento o día a día se realice el acto. En tal caso a la clausura ejecutada no se le puede suspender, por que se está en presencia de un acto consumado y si se concede se le darían efectos restitutorios que son propios de la sentencia definitiva.

Si no fuera así, en tanto se resuelve el fondo del juicio de amparo y más aún cuando se retarda, concluye fatalmente el periodo de la sanción de la clausura temporal y en consecuencia, deja de existir la materia sobre la cual se va a examinar su constitucionalidad, lo que es contrario al espíritu del citado artículo 124. Ya que al concederse el amparo, se aplica plenamente el artículo 80 de la Ley de la materia, que establece la restitución al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que tenían antes y no queda irreparablemente consumada la violación a la constitución.

Sin embargo en otro aspecto, también importante, hay que señalar que si no se concede la suspensión en este caso el de la clausura, se propiciaría que la sanción administrativa de carácter temporal, como el caso de la clausura por tiempo determinado, no podrá

estar dentro del control constitucional del juicio de garantías, toda vez que al transcurrir el periodo por el que fue interpuesta, el juicio de amparo promovido en su contra seguía improcedente, y en consecuencia, no se podría analizar su constitucionalidad.

Así pues, los efectos de la medida cautelar consistirán en levantar la clausura y dejar en suspenso, sin perjuicio de la facultad del juez de distrito para determinar responsabilidad, por lo tanto, al darse esta medida cautelar, no se le dan efectos restitutorios que sólo son propios de la sentencia de amparo, ya que con esta medida queda en suspenso la restitución y su vigencia perdurara hasta que no se resuelva lo que proceda en el juicio de amparo.

Cabe señalar que este precepto fue motivo de reforma en el año de 1978 en cuanto a la suspensión, para que tuviera una acción más eficaz, y la iniciativa a este respecto dijo:

“Con objeto de dar una mayor y más efectiva protección a los ciudadanos de escasos recursos económicos y culturales se da una nueva dimensión social al concepto tradicional de la suspensión a fin de proteger al ciudadano que se vea afectado con la

ejecución de un acto arbitrario que repercute gravemente en su vital subsistencia, impidiéndole ejercicio de la actividad que garantice el sustento cotidiano de él y su familia.

Para este efecto se estima conveniente conceder facultades al tribunal para dictar las medidas cautelares y proteccionistas que sirvan para presentar el derecho y remediar la injusticia que supone la necesidad de obtener sentencia definitiva para lograr la restitución de los derechos afectados.”

La reforma trajo varios puntos importantes que cabe destacar.

Al darle al Tribunal facultades, para dictar medidas cautelares, este garantiza la integridad del derecho, cuya tutela se solicita en tanto dura el progreso para obtener sentencia.

El Tribunal no debe perder de vista que es necesario “proteger al ciudadano que se vea afectado con la ejecución de un acto arbitrario...”, con esto, el tribunal tiene que garantizar si el acto es realmente arbitrario tomando en cuenta cuestiones y argumentos que

afectan el fondo del asunto, así mismo apreciar el derecho que tenga el promovente y la certeza del peligro en la tardanza para conceder la suspensión.

Como ya se mencionó, se tiene por dictar las medidas necesarias para preservar el derecho del quejoso cuando llegara a presentarse un proceso lento, por otra parte, para que el tribunal tenga la certeza del daño. Es por ello, que para la comprobación del año, existe una actividad probatoria por parte de quien solicita la suspensión, ya que debe probar que los daños o perjuicios son realmente irreparables o de difícil reparación y que son consecuencia de la ejecución del acto administrativo.

Cabe resaltar como importante lo que dice “para remediar la injusticia que supone la necesidad de obtener sentencia definitiva para lograr la restitución de los derechos adquiridos.” Con otras palabras Chinchilla dijo “El tiempo necesario para obtener la razón debe causar daños a quienes tiene la razón.” Es decir si el particular tiene la razón y de todos modos debe ir a tribunales para lograr, esos daños que se tarde en conseguirla mientras dura el litigio, sus intereses deben estar protegidos por la suspensión, en tanto se desarrolla

un litigio en que pelea contra la administración pública para lograr que a la postre, se le restituyan sus derechos. ³⁸

No hay que pasar por alto lo que establece el párrafo del artículo que se comenta en torno a los actos ya ejecutados, como se ha ido recapitulando a lo largo de este trabajo, por lo que toca a los actos ya ejecutados, la suspensión en este sentido, tiene efectos restitutorios, obrando sobre el pasado, reparando los daños ya sufridos, invalidando los actos que los originaron. Esta situación anticipa el fondo del juicio principal, pero este adelanto es provisional, esto es, no o prejuzga ya que sólo se adelanta para conceder la suspensión con efectos restitutorios, pero sin juicio, pues no prejuzga el fondo del litigio.

A la Suprema Corte de Justicia se le escapó este aspecto cuando en 1935 sostuvo: “Los argumentos que afectan al fondo del negocio, no es pertinente tomarlos en consideración al resolver la suspensión” Como se aprecia este criterio no es correcto, ya que es necesario para poder decidir sobre el otorgamiento de la medida, hay que hacerse consideraciones sobre “el fondo del negocio,” así sólo trate

³⁸ Chinchilla, Marín Carmen La Tutela Cautelar en la Nueva Justicia Administrativa. Editorial Civitas, S.A. Primera Edición, 1991 Pág. 27.

de provisionales sin perjuicio sobre la resolución final.”³⁹

Por otra parte, el Tercer Colegiado Administrativo del

Primer Circuito establece la siguiente tesis.

“APARIENCIA DE UN BUEN DERECHO
SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS.
Procede concederla, si el juzgador de amparo sin
dejar de observar los requisitos del artículo 124 de la
Ley de Amparo, considera que los actos son
aparentemente inconstitucionales.”

TCOI 31 25 ako Incidente en Revisión 2233/93 Juan Manuel Iñiguez
Ruenda, 21 de octubre de 1993 Mayoría de votos, Ponente GDGP,
Presidente Carlos ASV. Secretaria Guadalupe Robles Senetro.

3. LA CLAUSURA Y LA SUSPENSIÓN EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.

El contencioso administrativo constituye un medio de
control jurisdiccional de los actos de la Administración pública, puesto
que representa una instancia por medio de la cual los administrados

³⁹ Ibid. Pág. 184.

pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.

El término Contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí. En el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios; las controversias, las pugnas, entabladas entre los particulares y la Administración Pública.

De lo anterior, podemos señalar que la materia sobre la que versa el contencioso administrativo. La constituye exclusivamente actos de los órganos administrativos integrantes de la Administración Pública, sean centralizados o descentralizados, emitidos en el desempeño de su gestión administrativa, y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del derecho privado. Así tampoco como aquellos actos administrativos que emitan los órganos legislativos o jurisdiccionales, en cuanto que dichos Tribunales son creados para resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal, Estatal o del Distrito Federal

La materia contencioso administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo, la normal legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses.

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales especializados, ubicados en el ámbito de Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, este procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la administración que lesiona derechos o intereses de los particulares, sin importar el órgano que conozca de la controversia, bien sea un tribunale administrativo o tribunale judicial.

4 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE SUSPENSIÓN DE LA CLAUSURA EN EL JUICIO DE AMPARO Y EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Las semejanzas que se encuentran entre ambas suspensiones son:

En ambos casos el actor podrá solicitar la suspensión en cualquier momento del juicio, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

No procederá la suspensión cuando se siga perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

El elemento esencial para la suspensión es que se mantengan las cosas en el estado que guardan.

En las dos situaciones hay que tomar en cuenta las cuestiones y los argumentos que se presentan para verificar los actos que se impugnan las que causan daños y perjuicios que son irreparables o de difícil reparación.

Este mismo artículo 58 de la ley a que se ha hecho referencia, protege al ciudadano que se vea afectado con la ejecución de

un acto arbitrario según este artículo, se trata de un particular de escasos recursos económicos, aunque realmente no se hace un estudio para verificar que realmente se trate de una persona de escasos recursos, por lo que la ley se aplica indistintamente.

Aunque en la Ley de Amparo no especifica como en el artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a quienes se protegen de una manera específica, la Ley se aplica para todos aquellos que lo soliciten porque se vean afectados por un acto de autoridad.

Por lo que respecta a las diferencias que se pueden mencionar son:

Como ya se ha venido mencionando, entre los tribunales colegiados existen contradicciones para determinar si la clausura es un acto consumado o de tracto sucesivo, y de tal manera que la suspensión procede cuando se considera a la clausura como un acto de tracto sucesivo, ya que si por otro lado se entiende como un acto consumado, no procede la suspensión.

Un punto importante, quizás la principal distinción que se plantea, es la que establece el mismo precepto de la Ley del

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 58, donde se trata de actos que ya han sido ejecutados, por lo que se entiende que la suspensión tiene efectos restitutorios, porque obra sobre el pasado, lo que ya sucedió reparando los daños sufridos, cosa que no puede suceder en el amparo, porque se trataría de un acto consumado en el cual no procede la suspensión como ya ha quedado establecido, sin embargo en la aplicación de este artículo 58 se trata de una situación provisional, ya que no prejuzga el fondo del litigio, lo que pasa es que se adelanta para conceder la suspensión, con el fin de que el particular no se vea afectado, pero sin que exista juicio.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La clausura es un acto administrativo, con fines preventivos o sancionadores, originada en el incumplimiento de ciertas normas gubernativas que impiden el funcionamiento de un establecimiento y que usualmente se lleva a cabo mediante la colocación de sellos en el inmueble afectado.

Con este simple acto se realizan en su totalidad la clausura y sus efectos, sin necesidad de que día tras día la autoridad que ordene la clausura reitere su actuación para lograr que la empresa clausurada se mantenga cerrada e inactiva, lo cual obliga a concluir que clausura ya ejecutada es un acto consumado, no procede la suspensión.

SEGUNDA. La suspensión en el juicio constitucional, es una figura importante, ya que paraliza o detiene los efectos y consecuencias del acto reclamado, de tal manera que si estos se han producido o bien cuando se están produciendo, sean susceptibles de suspenderse; y si ya se inicio no prosiga, que se detenga temporalmente, paralizando sus consecuencias.

TERCERA. La suspensión tiene por objeto primordial en algunos casos mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, se llegue a consumir irreparablemente, y haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal o bien, evitar que se cause al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación, que pudiera ocasionarle durante la tramitación del juicio.

CUARTA. 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 tienda a ejecutarlo.

QUINTA. Para la procedencia de la suspensión, es necesario destacar aquellos actos que permiten su paralización de acuerdo a su naturaleza, por tal motivo no basta que los actos que se impugnen en amparo sean ciertos.

SEXTA. Además de tomar en cuéntalos actos que por su naturaleza son susceptibles de paralizarse, el juzgador que conoce del amparo para conceder la suspensión, debe tomar en cuenta los requisitos de legalidad, que se encuentran regulados en el artículo 124 de la ley de Amparo; jurisprudenciales y fijar los de efectividad que son las

condiciones que el quejoso debe llenar para que surta sus efectos la suspensión concedida, para que opere la paralización.

SEPTIMA. La suspensión del acto reclamado se presenta en dos formas, la de oficio y la suspensión a petición de parte.

La suspensión de oficio debe decretarse de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, haciéndole saber de inmediato a las autoridades responsables, con el fin de evitar daños al quejoso de imposible reparación, con la ejecución del acto; este tipo de suspensión se encuentra regulada por el artículo 123 de la Ley de Amparo.

La suspensión a petición de parte tiene procedimiento incidental independiente del juicio principal y se inicia la solicitud del quejoso en cualquier momento hasta que no exista sentencia ejecutoriada

OCTAVA. En contra de la resolución que concede o niega la suspensión de plano, procede el recurso de revisión que establece el artículo 89 de la Ley de Amparo.

NOVENA. Para conceder la suspensión a petición de parte hay que cumplir los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo, pero además se debe verificar si los actos son

susceptibles de ser paralizados, y si existe un tercero perjudicado debe exigirse garantía, que le garantice los posibles daños y perjuicios que pudiera ocasionarse al ejecutarse el acto, de existir la posibilidad de ocasionarle perjuicio.

DECIMA. Para la suspensión provisional además de los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, según el artículo 130 de la Ley, es el peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado y los notorios perjuicios que ella pueda causar el quejoso, situación que el Juez de Distrito deberá apreciar tan sólo con vista a la demanda de garantías y a sus anexos si se trata de la suspensión provisional. Además esta suspensión surte efectos en tanto se resuelve la suspensión definitiva.

DECIMA PRIMERA. En ningún caso puede otorgarse la suspensión contra una clausura para el efecto de que se levanten los sellos y continúe funcionando el giro, sería darle a la suspensión efectos restitutorios que no tiene, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada, que es propio de la sentencia que se dicte en el amparo.

DECIMA SEGUNDA. Para el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando los actos

materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, las salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del acto, esto significa que la suspensión que se otorga tiene efectos restitutorios, obrando sobre el pasado reparando los daños sufridos, invalidando los efectos provisionalmente, que los originaron, esta situación anticipa el efecto de la sentencia del juicio principal, es decir, que no prejuzga el acto solo adelanta los efectos restitutorios, no prejuzga el fondo del juicio.

DECIMA TERCERA. La suspensión de la clausura por tiempo determinado procede decretarla con el fin de que el término por el que se decretó no se extinga, de tal manera que no quede sin materia el juicio y haga imposible restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación constitucional.

DECIMA CUARTA. Para establecer la suspensión de la clausura, hay que recordar que el objeto de la suspensión del acto reclamado es evitar daños y perjuicios de difícil reparación que con la

ejecución del acto podría ocasionar, a fin de mantener las cosas en el estado que guardaban y así conservar la materia del amparo.

Para paralizar los efectos de un acto tiene que ser susceptible, no se puede suspender lo que ya se realizó, porque es un acto consumado, la suspensión opera hacia el futuro cuando aún no se ha ejecutado. Así que se debe entender a la clausura como un acto consumado, que se ejecuta una sola vez al colocar los sellos o fajillas, sin necesidad de que momento a momento, o día tras día se realice el acto, y de concederse la suspensión darle efectos restitutorios propios de la sentencia definitiva.

BIBLIOGRAFÍA .

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Porrúa.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

----- Practica Forense del Juicio de Amparo, Sexta Edición, Editorial Porrúa 1991.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa S.A., México 1989.

CABANELLAS. Diccionario Enciclopédico de derecho Usual-6, Tomo II C-Ch, Editorial Heliasta.

CASTRO U., Juventino, Garantías y Amparo, editorial Porrúa, S.A., Séptima Edición 1991, México.

----- La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, Editorial Porrúa S.A., México 1991.

COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico, Editorial de Palma, buenos Aires Argentina 1993.

CHINCHILLA MARIN, Carmen, La Tutela Cautelar en la Nueva Justicia Administrativa, Editorial Civitas S.A., Primera Edición 1991.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 19984.

FIX ZAMUDIO, Hector, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa S.A. , México 1990.

GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico A-B, Editorial Abeledo-Perrot.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro y SALCEDO ZAVALA, María Guadalupe. Suspensión del Acto Reclamado, Editorial Porrúa S.A., México 1993.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, La suspensión en Materia Administrativa, Editorial Porrúa S.A., México 1993.

HÉRNANDEZ V. Samuel. ¿Cuál es el futuro de la suspensión? Quinta Reunión Nacional de Magistrados de circuito de mayo de 1991.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Sexta Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1993.

MARQUEZ GONZÁLEZ, José Antonio. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigación Jurídica, Tomo VIII, Rep. Z, Editorial Porrúa, S.A. México 19985.

NORIEGA, Alfonso, Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa S.A., México 1990.

Pina, Rafael. La Suspensión del acto reclamado en el Amparo, Editorial Porrúa S.A., México 1991, pág. 37.

ROSALES AGUILAR, Rómulo, Formulario del Juicio de Amparo, Séptima Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1993.

SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, UNAM, México 1980.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.

SOTO GORDOA, Y. G. Lieva Palma, la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, Editorial Porrúa S.A. México 1977.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa S.A., México 1993

TRUEBA, Alfonso, La Suspensión del Acto Reclamado, Editorial Porrúa S.A., Primera Edición, México 19975.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual de Juicio de Amparo, Instituto de Especialización judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Themis 1988.

LEGISLACIÓN.

Ley de Amparo para el Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.