

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

10

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

LETICIA ESPINO DIAZ

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. EMILIO FELICIANO PACHECO RAMIREZ
CED. PROFESIONAL No. 1348936



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.

DEDICATORIAS

A MI ABUELITO +

Por creer en mi, por tus sabios consejos, por haber compartido juntos gran parte de mi vida y rodearme de tantas cosas bellas, porque sé que en algún lugar celebras mi logro y porque vivirás en mi corazón y mi mente, hasta que nos volvamos a encontrar.

A MI ABUELITA

Por su amor, por su dulzura, por sus consejos, por cuidarme y consentirme desde que era un bebé, hasta que me vio crecer como una mujer y por ser casi como una segunda madre para mi.

A MIS TÍOS Y MIS PRIMOS

Por haber vivido momentos muy especiales junto a mí, compartiendo casi todo, por creer en mi capacidad, por permitirme contar con ellos en todo momento, por considerarme parte importante de su familia, por tanto amor.

AL LIC. CARLOS ALFREDO SOTO VILLASEÑOR

Por que me apoyó de forma desinteresada cuando lo necesite, al darme un lugar en su equipo de trabajo, cuando más me hacía falta, lo que me lleva a pensar que aun hay personas con una indescrptible calidad humana; además por todo el apoyo y colaboración que me brindó en este trabajo de investigación, por sus consejos, por ser un excelente superior jerárquico, por ser mi maestro, por permitirme contar con él, pero especialmente por ser mi amigo.

A MIS AMIGAS.

Por aplaudir mis logros y apoyar mis fracasos, pues en todo momento y de una forma desinteresada me brindaron su apoyo, y que han contribuido para mi formación como persona y profesionista ya que hemos compartido los mismos valores y metas a seguir, además de excelentes experiencias y momentos de la vida; Alicia Hernández Flores, Gabriela Melchor Jacinto, María de la Luz Rentería Balleza, Adriana Rivera Salcedo, entre otros.

A MIS PROFESORES Y CATEDRÁTICOS.

Por su esfuerzo constante a un mejor futuro, formando profesionales, dando lo mejor de si en cada clase, por que de todos y cada uno de ellos aprendí muchas cosas, no solo del área que manejamos; Lic. Hector Romero Frías, Lic. José Bernardo Couto Said, al Lic. Emilio Feliciano Pacheco Ramírez especialmente por su atinada asesoría, por su disciplina y formalidad en los compromisos, así como su incomparable dedicación al basto mundo del derecho; entre otros.

A LA UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC.

Porque en ella pase los mejores momentos de mi vida que, como estudiante universitario se pueden tener para la realización de un proyecto de vida adulta, además de ser una institución con gran interés en el desarrollo individual y colectivo, para un país mejor.

INDICE

INTRODUCCIÓN

1

CAPÍTULO I ASPECTOS GENERALES DEL JUICIO DE AMPARO.

1.1	El Juicio de Amparo, reseña histórica.	1
1.2	El Juicio de Amparo, concepto.	13
1.3	Principios Generales del Juicio de Amparo.	15
1.4	Partes en el Juicio de Amparo. Concepto.	19
1.5	Juicio de Amparo, procedencia.	21
1.6	Suspensión, su importancia en el amparo indirecto, en materia administrativa.	21
1.7	Suspensión. Concepto.	26
1.8	Suspensión, naturaleza jurídica.	29
1.9	Suspensión, efectos jurídicos.	32
1.9.1	Clases de suspensión.	35

CAPÍTULO II REQUISITOS DE PROCEDENCIA PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

2.1	Artículo 124 de la Ley de Amparo, en relación a la suspensión del acto reclamado en el amparo indirecto en materia administrativa.	41
2.1.1	Solicitud de la suspensión.	44
2.1.2	Requisitos de procedencia de la suspensión.	46
2.1.3	Reparación de daños y perjuicios.	58
2.2	Requisitos no previstos en la ley y la naturaleza del acto reclamado, para el otorgamiento, de la suspensión.	62
2.2.1	Actos existentes, inexistentes y presuntivamente existentes.	64
2.2.2	Actos inminentes y actos futuros probables y remotos.	66
2.2.3	Actos de autoridad y actos de particulares.	67
2.2.4	Actos positivos y actos negativos.	70
2.2.5	Actos prohibitivos y actos declarativos.	72
2.2.6	Actos negativos con efectos positivos.	74
2.2.7	Actos consumados y actos de tracto sucesivo.	75

**CAPITULO III REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE
LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO
INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

3.1	Otorgamiento de la garantía, en la suspensión del acto reclamado.	79
3.1.1	Fijación de la garantía.	85
3.1.2	Tipos de garantía.	90

3.2	Medios de garantía contemplados por el Código Civil.	92
3.3	Contragarantía, en materia de suspensión y sus efectos.	96
3.4	Cancelación de la garantía en el amparo indirecto en materia administrativa.	99
3.5	El incidente de daños y perjuicios en la suspensión del acto Reclamado.	102
3.6	Medios de defensa en contra de la fijación de la garantía o Contragarantía en la suspensión del acto reclamado.	104

CAPITULO IV EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

4.1	Suspensión provisional y definitiva en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa.	110
4.2	El cumplimiento de la suspensión en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa.	121
4.3	Responsabilidad del juzgador en el otorgamiento de la suspensión provisional y definitiva en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa.	135
4.3.1	Responsabilidad, concepto.	135
4.3.2	Responsabilidad administrativa y penal derivada de la	

	Suspensión otorgada en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa.	142
4.3.3	La responsabilidad del juzgador y de la autoridad responsable en el cumplimiento de la suspensión provisional o definitiva en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa.	148
4.4	La Suprema Corte de Justicia en el cumplimiento de la suspensión provisional y definitiva otorgada en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa.	158
	CONCLUSIONES.	161
	BIBLIOGRAFIA.	166

INTRODUCCIÓN

La realización de la presente investigación tiene por objeto analizar en forma sistemática la suspensión en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa, esto con el fin de reafirmar que la suspensión en el juicio de amparo indirecto es un medio más de garantizar los derechos del gobernado, pero también un medio de responsabilizar al juzgador o a la autoridad, al no otorgarla u otorgarla indebidamente en el primero de los casos y, en el segundo, de no cumplirla o cumplirla parcialmente.

A efecto de probar lo que afirmo, parto de la reseña histórica del juicio de amparo, que me permite observar de manera específica el desarrollo del mismo a través de su historia y por consecuencia del otorgamiento de la suspensión de dicho juicio. Advierto que el análisis de la reseña en cita me remite al uso del derecho comparado, para comprender en realidad la importancia del tema.

Consecuentemente, en el capítulo segundo, denominado "Requisitos de procedencia para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa", analizo en forma específica, los requisitos de procedencia para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa, desde su solicitud hasta el examen crítico y detallado de los actos por los que puede o no, otorgarse; no paso por alto analizar a partir de este capítulo, el arbitrio del juzgador o su facultad discrecional al decidir sobre el otorgamiento de la suspensión y las posibles consecuencias que ello pueda generar, por lo que el tercero de los capítulos titulado "Requisitos para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa", tiene por objeto profundizar el

estudio sobre el otorgamiento de la suspensión mediante garantía o bien contragarantía, para fijar los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a un tercero, en el momento de ser otorgada, haciendo alusión también, de que el otorgamiento de la garantía, siendo facultad discrecional del juzgador, también puede ser combatida, y en dicho supuesto, causarle responsabilidad al juzgador, lo que por separado analizo en el cuarto y último capítulo titulado "El cumplimiento de la suspensión en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa", en el que desarrollo de manera integral la responsabilidad del juzgador, de la autoridad y del quejoso incluso, en el otorgamiento de la suspensión; en atención a ello considero, salvo opiniones o criterios en contrario muy respetables, que la suspensión en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa, realmente es un medio mas de garantizar los derechos del gobernado, sin embargo, el estudio que realizo, también me permite tomar en cuenta al final de su análisis, que deben considerarse mas a fondo cuestiones aun no escritas en la ley, como son los casos ambientales y de intereses colectivos o políticos.

CAPTÍTULO I

ASPECTOS GENERALES DEL JUICIO DE AMPARO

1.1 EL JUICIO DE AMPARO, RESEÑA HISTÓRICA.

Generalmente el hombre debe ser libre para ser feliz, sin embargo vive en sociedad por necesidad, esto conlleva a limitar un poco esa libertad, la creación del derecho, como medio regulador de su conducta social, y por lo tanto de su libertad, surge con dicho fin, además debe existir un poder, una entidad por encima de todos que haga respetar su derecho y su libertad, es decir el estado.

Así pues, el derecho nace, como una necesidad en la vida del hombre, para que este goce de libertad pero no abuse de ella y pueda causar daño a los demás. El Estado como creador del sistema de Derecho en que vive el sujeto debe respetar un conjunto de derechos frente al Estado, llamados Garantías Individuales, que se consagran en la Constitución.

El gobernante, dotado de poder por el pueblo, en ocasiones incurre en abusos, surgiendo la necesidad de crear un medio de defensa para que el gobernado pueda obligar al gobernante a respetar sus garantías consagradas en la norma fundamental, así surge el Juicio de Amparo, contemplado en la Constitución, cuya principal finalidad estimo, es la observancia y defensa de las garantías individuales que consagra aquella .

El juicio de amparo en nuestro país, fue creado debido a la influencia extranjera y nacional.

Entre los antecedentes más importantes que citan los doctrinarios, se encuentran: “el Habeas Corpus, inglés y norteamericano, El Recurso de Fuerza de las Instituciones Jurídicas Españolas; y algunos Recursos que existieron en la Nueva España”;¹ en su contenido más indispensable se tiene lo siguiente:

Writ of Habeas Corpus.

Creado en el Derecho Público Inglés, mismo que ha trascendido en muchas instituciones “para proteger al individuo frente a las arbitrariedades de la autoridad.”² Esta institución pasó a Norteamérica y fue imitada por otros sistemas legales.

El maestro Alfonso Noriega, describe a esta institución como “un mandamiento dirigido por un Juez competente a una persona o una autoridad que tenga aprisionado a un individuo. En este mandamiento se ordena a esa persona que tiene aprisionada a otra, que presente a la que tiene detenida y que exprese el motivo por el cual la tiene aprisionada; además debe cumplir con todas las prevenciones que establezca el Juez para garantizar la seguridad del detenido.”³

Esta institución “se tramitaba como un procedimiento judicial, conocía de ella un Juez, la finalidad era evitar los arrestos ilegales. El Habeas Corpus Inglés nació de la costumbre y una vez que fue elaborada la Constitución formó parte de ella convirtiéndose en un recurso constitucional garantizando la libertad de las personas.”⁴

¹ Alfonso Noriega Cantú. Lecciones de Amparo, p.59.

² Ibidem, p.65

³ idem., p.65

⁴Idem., p.65

Recurso de fuerza de las instituciones jurídicas españolas

Básicamente era "una reclamación de la persona que se sentía injustamente agraviada por algún Juez eclesiástico, se hacía valer ante un Juez que no perteneciera al clero. Si dicho Juez eclesiástico conocía de una causa que no era de su jurisdicción (falta a los cánones religiosos), el agraviado presentaba ante dicho Juez un pedimento, que constaba de razones de su falta de competencia para conocer del caso, y solicitaba reiterar los autos al Juez civil, que si debía conocer del asunto."⁵

El Juez secular "ordenaba se alzara o quitara la fuerza, si la queja del agraviado tenía fundamento y su resolución tenía el efecto de reponer las cosas al estado en que se hallaban antes del acto que motivara el recurso."⁶

En este recurso existían dos autoridades con jurisdicción separada, por naturaleza propia de los actos del Juez eclesiástico de carácter espiritual y el Juez secular de carácter material. El conflicto existía cuando cualquiera de los dos se excedía en sus funciones, pero la autoridad civil, era la que tenía la última palabra.

Recurso de la Audiencia de la Nueva España.

Este recurso surge durante la Colonia, y fue debidamente reglamentado en el año de 1589.⁷ En éste, las autoridades eclesiásticas servían de mediador entre autoridades civiles.

⁵Ibidem p. 64.

⁶Idem, p. 64.

⁷Idem, p. 64.

Las facultades que tenían las audiencias en la Nueva España, eran "el conocimiento de apelaciones que se hacían valer contra actos de los virreyes, moderando su actuación y ejerciendo un verdadero control sobre dichas autoridades."⁸

A través de la historia el juicio de garantías en nuestro país se configuró gracias a factores externos, que además de los mencionados, están también los propiciados por la Revolución Francesa, que trajo consigo la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, proporcionados a su vez por la experiencia de otros países. "Los factores propios de nuestra historia en México, respecto a este juicio, se encuentran en la independencia de nuestro país que rompe con las tradiciones jurídicas españolas y se buscan nuevos sistemas y formas de organización jurídica y política del Estado. Al romperse con la tradición del régimen colonial, se contaba sólo con modelos y antecedentes extranjeros para organizar el estado independiente."⁹

La organización del Estado para el México Independiente, era el problema que oscilaba entre el centralismo y el federalismo, lo cual trajo consigo la promulgación de diversas Constituciones y Legislaciones ordinarias con vigencia corta u otras que no llegaron ni siquiera a entrar en vigor.

Ordenamientos creados en el México independiente

Constitución de 1914.- "Primera Constitución elaborada en forma, se le conoce como Constitución de Apatzingán."¹⁰ Su importancia radica en que ella contempla un capítulo especial dedicado a las garantías del individuo.

⁸Alfonso, Noriega Cantú op. Cit. p. 62.

⁹Ignacio, Burgoa Orihuela, El Juicio de Amparo., p. 104.

¹⁰ Ibidem, p. 105

influenciado por principios de la Revolución Francesa, donde éstas garantías del individuo se consideran superiores a los de la sociedad.

Constitución de 1824.- Vigente por doce años, el principal objetivo de los creadores, "organizar políticamente a México, y determinar las funciones de los órganos de gobierno, en segundo lugar a los derechos del individuo."¹¹

Siete leyes Constitucionales de 1836.- Esta sucedió a la de 1824, fue de carácter centralista, "constituye un triunfo para los conservadores con vigencia de 6 años, en ella aparece por primera vez una institución encargada de proteger la constitucionalidad de las leyes, mediante un organismo llamado el Supremo Poder Conservador, copiado del cenado Francés, de Napoleón."¹²

Las atribuciones de dicho poder, eran: " la declaración de nulidad de una ley o decreto contrarios al articulado expreso de la Constitución; declarar a petición del Poder Legislativo o Suprema Corte de Justicia de la Nación, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, igualmente contrarios a las leyes,"¹³ etcétera. Dicho poder se encontraba por encima de los tres poderes constituidos.

Tuvo efímero triunfo para los conservadores, por si misma representa un intento de crear un medio de defensa Constitucional.

Proyecto de Constitución para Yucatán de 1840.- Antecedente más importante del juicio de amparo, "se considera como el proyecto donde nace propiamente el amparo."¹⁴

¹¹ Idem., p. 105.

¹² Idem., p. 105.

¹³ Alfonso Noriega Cantú, . Op. cit. p 90.

¹⁴ Idem., p. 90.

Don Manuel Crescencio Rejón, "presentó a la Legislatura de Yucatán en 1840 un proyecto, con motivo de la comisión que se formó para elaborar el proyecto de Constitución para la administración interior del Estado, donde existe por primera vez un capítulo en la Constitución denominado Garantías Individuales, que enumera los derechos del habitante, lo que significaba un medio controlador o defensa del régimen Constitucional, ejercido por el Poder Judicial, extensivo a todo acto que infringiera un precepto Constitucional: El artículo 53 de este proyecto, establece: Corresponde a la Suprema Corte de Justicia: 1.- Amparar en el goce de sus derechos a los que pidan su protección, contra las leyes decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución o contra las providencias del gobernador o ejecutivo reunido cuando en ellas se hubiere infringido el código fundamental o leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución, hubiesen sido violadas."¹⁵

En este proyecto, Don Manuel Crescencio Rejón, "estableció un control de tipo jurisdiccional, por el cual la Suprema Corte podía amparar al gobernado en el goce de sus garantías individuales, contra los actos del poder Legislativo o Ejecutivo que contravinieran la Constitución; además que la sentencia que se dictará tendría efectos sobre la cosa que se estuviera juzgando, principio que más tarde Mariano Otero concretó."¹⁶

Proyecto de minoría y mayoría de 1842.- "En este año se designa una comisión nacional integrada por siete miembros que se dividieron al determinar la forma de gobierno, unos eran centralistas y otros federalistas, la mayoría se inclinó al centralismo y la minoría por el federalismo, sin embargo se llegó a un

¹⁵ *Ibidem.*, p.95.

¹⁶ *idem.*, p. 95.

acuerdo entre ambas partes y surgió un tercer proyecto, que no aprobó el entonces Presidente y por lo cual se disolvió el congreso.

Lo importante de este proyecto como antecedente del juicio de garantías, es que era de carácter individualista y liberal, ya que en su artículo cuarto consagró las garantías del individuo como base y objeto de las instituciones sociales, además clasificó a las garantías en distintos tipos: de propiedad, libertad, seguridad e igualdad; todo ello elaborado por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo.¹⁷

Nuevo Congreso Constituyente de 1846.- "Busca crear una Constitución donde no rija la forma de gobierno; dentro de este congreso se encuentran los dos grandes pilares del Amparo en México: don Manuel Crescencio Rejón y don Mariano Otero, ambos proponen un voto particular para reformar a la Constitución que entra en vigor."¹⁸

El voto de Don Manuel Crescencio Rejón, establece "un sistema de defensa de garantías individuales, que da base al juicio de amparo, como ahora lo conocemos; Don Mariano Otero por su parte en su voto, proporciona elementos fundamentales y definitivos para el amparo, como es el caso de que el Poder Judicial hiciera valer los derechos del individuo que la constitución le otorgara contra actos del poder Ejecutivo o Legislativo que pretendiera vulnerarlos.

Posteriormente se hacen reformas al artículo 102 de este proyecto, que consistían en una concurrencia de facultades para resolver conflictos, es decir: por Tribunales federales en la vulneración de soberanía de los estados; y la

¹⁷ Idem., p. 95.

¹⁸ Idem., p. 95.

intervención de un jurado compuesto por vecinos del lugar, que otorgarían garantías.”¹⁹

Constitución de 1857.- "Da al amparo su fisonomía propia, fija su extensión y su naturaleza jurídica. En el proyecto previo en su artículo 100 establece la competencia: Los Tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: 1.- Por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales. 2.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados. 3.- Por leyes o actos de la autoridad de éstos, que invadan la autoridad federal.”²⁰

La vigencia de dicha Constitución trajo consigo la interpretación del artículo 14 Constitucional que establecía “nadie puede ser Juzgado ni sentenciado, sino por leyes expedidas con anterioridad al hecho y exactamente aplicables al caso”; contenía una garantía individual de legalidad dicho precepto, que conllevaba la procedencia del amparo en materia judicial.

"Lo anterior provocó problemas al considerar al principio de legalidad como una garantía individual del gobernado, la Suprema Corte de Justicia se convirtió en un Tribunal revisor en última instancia de los juicios resueltos por todos los Tribunales de los estados, convirtiéndose la impartición de justicia en centralizada; esto provocó rezago en la Suprema Corte de Justicia, y de la impartición de justicia igualmente.”²¹

Adición a la Constitución de 1857 en 1908.- "Se adiciona el artículo 102, que

¹⁹ Idem., p. 95.

²⁰ Ibidem. p. 107

²¹ Ibidem. p. 111

legalizó el amparo en materia judicial: estableció que en toda controversia que se suscitara con motivo de violación de garantías individuales, en asuntos judiciales del orden civil, sólo se podría ocurrir a los Tribunales federales cuando haya sido dictada sentencia que pusiera fin al juicio y contra la cual, la ley no concede ningún recurso cuyo efecto pudiera ser la revocación de la misma.²²

Reforma de 1916 por Venustiano Carranza.- "Venustiano Carranza primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió un decreto para convocar a la celebración de un Congreso Constituyente en Querétaro, con el fin de hacer reformas a la Constitución vigente, al llevarse a cabo, resueltas las reformas con referencia al Juicio de Amparo, el artículo 102 que contenía lineamientos generales de este juicio y que amplió su contenido por considerar que debía contener bases de naturaleza y procedencia del amparo y dio origen al artículo 107 de la Constitución de 1917."²³

Para Noriega Cantú, "las innovaciones más importantes a este artículo son: Fijar bases de reglamentación del juicio de amparo; distinguir entre el amparo directo, procedente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente en contra de sentencias definitivas, y el amparo indirecto procedente ante jueces de Distrito, contra actos de autoridad distinta de la judicial, procedente también cuando fuera solicitado por tercero extraño al juicio."²⁴

El artículo 107 (antes 102), también reguló lo relativo a las responsabilidades en que pudieran incurrir las autoridades responsables cuando habiéndose

²²Idem, p. 111.

²³Ibidem., p. 113.

²⁴Idem., p.113.

concedido la suspensión al quejoso no se hubiere llevado a cabo tal suspensión.

Constitución 1917.- En ella queda establecido el Juicio de Amparo.

Leyes reglamentarias.- “De los artículos 103 y 107 Constitucionales expedida el 18 de octubre de 1919 que contemplaba la procedencia del juicio de amparo, los principios de relatividad de las sentencias y la existencia del agravio personal, además regulaban también la competencia en caso de amparo directo e indirecto, ante la corte (que también le corresponde conocer del recurso de revisión) y jueces de Distrito respectivamente.”²⁵

Ley Orgánica de los artículos 103 y 113 Constitucionales, de 10 de enero de 1936.- “Se consigna la reforma para ampliar el ámbito del amparo directo a la materia laboral ya que en un principio sólo procedía ante la Suprema Corte.”²⁶

Reformas de 1950 a la ley de 1936.- “En dicho año surge un proyecto presentado al poder legislativo por el presidente, que es publicado un año después (1951): En su contenido preveía una reforma importante para el amparo y para el Poder Judicial Federal, que consistía en la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito que tenían competencia para conocer de juicios de amparo directo promovidos en contra de sentencias definitivas, y así la competencia de la corte solo se reservó para el conocimiento de dichos juicios cuando las violaciones se cometían en la sentencia misma.”²⁷

²⁵Ignacio Burgoa Orihuela., Op. cit. P. 142.

²⁶Alfonso Noriega Cantú. Op. cit. p. 115

²⁷ idem., p. 115.

Dicha innovación fue realizada durante el sexenio presidencial de Miguel Alemán, y con ello se evitó el rezago de amparos en la Corte.

Antes de esta reforma ya existían los Tribunales de circuito, pero solo conocían de apelaciones del orden federal y estaban formados unitariamente.

Reformas a la Constitución, por Decreto de 1968.- "Tienen como objeto principal lograr una nueva y más eficaz distribución de competencia entre la Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, es decir, se crearon nuevos Tribunales Colegiados estratégicamente distribuidos en todo el territorio nacional; dicha distribución se basa en una especie de selección de asuntos dejando los más importantes para resolver por la Corte y los demás para los Tribunales Colegiados; además, al elaborar estas reformas se tomó en cuenta la naturaleza del acto reclamado."²⁸

En tales circunstancias la Corte ya no conoce de amparos directos, salvo en el caso de que ella ejerza su facultad de atracción consignado en el artículo 182 de la Ley de Amparo, en tres supuestos: 1.- cuando la misma Corte lo ejerza de Oficio; 2.- cuando el Procurador General de la República lo solicite; o 3.- cuando el Tribunal Colegiado que conozca del asunto, solicite a la Corte que lo atraiga para que lo resuelva.

Punto importante de estas reformas, es el relativo al recurso de revisión que en tratándose de sentencias dictadas por los jueces de Distrito, normalmente es el Tribunal Colegiado, el que conoce de dicho recurso

Los antecedentes del Amparo, enmarcan por si mismos la importancia de

²⁸ Idem., p. 115.

dicho juicio, sin embargo estimo que esta materia es interminable, por virtud de las nuevas Jurisprudencias que han surgido, así que puedo decir que la solución de un conflicto de amparo provoca otro antecedente más, situación que día con día le permite evolucionar.

1.2 JUICIO DE AMPARO. CONCEPTO

El maestro Ignacio Burgoa expresa: “Es un proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales contra todo acto de autoridad que le causa un agravio en su esfera jurídica y que se considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.”²⁹

Para Ignacio Vallarta el amparo es “el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente.”³⁰

Juventino V. Castro lo define como “El proceso concentrado de anulación de naturaleza constitucional promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la constitución.”³¹

²⁹Ignacio Burgoa Orihuela, Op. cit. p. 177.

³⁰Ignacio Vallarta, Cit. pos. Ignacio Burgoa Orihuela, op.cit. p. 178.

³¹Juventino V. Castro, Garantías y Amparo. p.295.

El ministro Arturo Serrano Robles lo define como “un procedimiento autónomo con características específicas, propias de su objeto, que es lograr la actuación de las prevenciones constitucionales a través de una contienda equilibrada entre el gobernado y el gobernante.”³²

Carlos Arellano García conceptúa al amparo de la siguiente manera: “El amparo mexicano es una institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdicción federal o local, para reclamar de un órgano del estado, federal, local o municipal, denominado ‘autoridad responsable’, un acto o ley que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.”³³

El doctor Hector Fix Zamudio define al amparo como “un procedimiento armónico ordenado a la composición de los conflictos suscitados entre las autoridades y las personas individuales y colectivas por violación, desconocimiento o incertidumbre de las normas fundamentales.”³⁴

Otro concepto del amparo muy interesante es el de Humberto Briseño Sierra que dice “a priori, el amparo es un control Constitucionalmente establecido para que, a instancia de parte agraviada, los Tribunales federales apliquen, desapliquen o inapliquen la ley o el acto reclamado.”³⁵

De los anteriores conceptos se desprenden los elementos más importantes

³²Arturo Serrano Robles. Manual del Juicio de Amparo. p. 12

³³Carlos Arellano García, El Juicio de Amparo. S.A. p. 309

³⁴Hector Fix Zamudio,. El juicio de amparo. pp. 137 y 138.

³⁵Humberto Briseño Sierra, cit. Pos., Ignacio Burgoa Orihuela,. Op. cit. p. 180.

del juicio de garantías que son: “el medio de defensa del gobernado ante actos de autoridad que violan sus garantías individuales o invaden competencia entre estados y la federación ocasionando al gobernado, una afectación en su esfera jurídica, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal; y que tiene como efecto restituir al gobernado en el goce de sus garantías individuales, volviendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación cometida.”³⁶

1.3 PRINCIPIOS GENERALES DEL JUICIO DE AMPARO.

El juicio de garantías, tiene un conjunto de principios esenciales que lo constituyen, algunos de los cuales sufren excepciones atendiendo a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y aún a los fines del propio juicio.

Estos principios son:

Iniciativa o instancia de parte.- Consagrado en la fracción I del artículo 107 Constitucional que dice: “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte.”

“El juicio de amparo no puede operar oficiosamente, sino que es necesario lo promueva alguien, ya que solo puede nacer a la vida jurídica mediante el ejercicio de una acción, por parte de un gobernado que se considere agraviado por un acto arbitrario de autoridad.”³⁷

El artículo 4o. de la Ley de Amparo, cita dicho principio al decir: “El amparo

³⁶ Idem., p. 180.

³⁷ Idem., p. 180.

únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley... pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor..."

Existencia de agravio personal y directo.- "El juicio solo se promueve a instancia de aquel gobernado agraviado."³⁸

Por agravio debe entenderse "toda afectación a la esfera jurídica del gobernado por un acto de autoridad; dicha afectación debe ser personal, es decir, que recaiga sobre una persona moral o física, de realización pasada presente o inminente, esto es, haberse producido, estarse efectuando o ser inminente su realización."³⁹

Prosecución judicial.- "Implica que, dicho juicio se presenta, en cuanto a su substanciación como un verdadero proceso judicial, en el cual se observan las formas jurídicas procesales."⁴⁰

Relatividad de las sentencias.- "Establecido por Mariano Otero en el artículo 25 del Acta de Reformas; reproducido en el artículo 107 fracción II de la Constitución, que señala "la sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que lo motivare."⁴¹ Es decir, el efecto de la sentencia que conceda la protección de la justicia federal solicitada, se constriñe únicamente al quejoso, de manera que quien no haya sido amparado por la sentencia no puede gozar del beneficio de la declaración de

³⁸ Carlos, Arellano García, op. Cit., p. 358.

³⁹ Idem., p. 358

⁴⁰ ibidem., p. 357.

⁴¹ Idem., p. 357.

inconstitucionalidad del acto reclamado que haya hecho el Juzgador en la sentencia.

Definitividad del acto reclamado.- "Señala que el juicio de amparo no puede promoverse si previamente no se han agotado juicios, recursos o medios de defensa que la ley que rige el acto reclamado prevea y que tenga por objeto modificar o nulificar dicho acto. Principio que da oportunidad a los gobernados para que impugnen los actos de autoridad, utilizando recursos ordinarios legalmente establecidos en forma expresa y no por analogía además con relación directa con el acto que se reclama y que el amparo sea la instancia final que permita la anulación de los actos de autoridad violatorios de las garantías individuales. Este principio impide la interposición de varios amparos a la vez."⁴²

Excepciones:

Materia penal. "Cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera prohibido por el artículo 22 Constitucional; es decir, riesgos irreparables para el caso de no tomarse una rápida determinación para anularlos mediante el amparo evitando al quejoso el trámite previo que lo lesionaría."⁴³

También, "en auto de formal prisión no es necesario agotar recursos de apelación."⁴⁴

"Cuando quejoso no haya sido legalmente emplazado en el procedimiento,

⁴² Ibidem., p. 359.

⁴³ Ibidem., p. 360.

⁴⁴ Ibidem., p. 362.

pues no fue además, oído en juicio por lo cual no puede exigírsele el uso de recursos por ser ignorado."⁴⁵

"Cuando es extraño al procedimiento."⁴⁶

"Cuando en mandamiento escrito no se citen fundamentos legales (obligación de la autoridad de fundar y motivar)."⁴⁷

Estricto derecho.- "Obligación del Tribunal de analizar los conceptos de violación hechos por el quejoso, sin estudiar, ni hacer consideraciones de inconstitucionalidad, sobre aspectos que no contenga la demanda.

Es decir el órgano de control debe limitarse a establecer si los conceptos de violación o los agravios son fundados o no, de manera que no está en aptitud de determinar si el acto que se reclama, es contrario a la Constitución, si no se encuentra argumentado en la demanda el razonamiento en que basa tal afirmación."⁴⁸

Excepciones:

El artículo 76 bis, de la Ley de Amparo, establece al respecto:

"Suplencia de la Deficiencia de la Queja, que opera en cualquier materia, el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales, por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en materia Penal,

⁴⁵ Idem., p. 362.

⁴⁶ Idem., p. 362.

⁴⁷ Ibidem, p. 341.

⁴⁸ Ibidem, p. 342.

opera aún en ausencia de conceptos de violación o de agravios; Al igual en materia agraria solo en el caso en que el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, o ejidatarios o comuneros; En materia laboral solo opera en favor del trabajador; también en el caso de que el quejoso sea menor o incapaz, o si siendo menor se pueda afectar sus derechos.”

1.4 PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO. CONCEPTO

Parte “es aquél que puede ejercitar válidamente una acción, una excepción o interponer un recurso; es todo sujeto que interviene en un procedimiento, en el que tiene interés en obtener una sentencia favorable; y se pronuncia el derecho en su favor o en su contra.”⁴⁹

En el artículo 5 de la Ley de Amparo, “hace referencia a quienes son las partes del juicio de amparo: El agraviado o agraviados; Autoridad Responsable; Tercero Perjudicado y por último el Ministerio Público Federal.”

Quejoso.- “Persona física (individuo que adquiere su capacidad jurídica por el nacimiento y la pierde por la muerte, estando capacitada para ejercer la acción de amparo) o moral, nacional o extranjera, que sufre una afectación en su esfera de derechos o garantías individuales, es el titular de la acción de amparo.”⁵⁰ El artículo 107 Constitucional, reproduce lo anterior al citar: “es la persona que en forma personal y directa resiente un daño o un perjuicio provocado por un acto o una ley en los términos del artículo 103 Constitucional.”

⁴⁹ Ignacio Burgoa Orihuela, *op. Cit.*, p. 328.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 329.

Autoridad responsable.- El maestro Ignacio Burgoa la define como "aquel órgano estatal, de facto o jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa."⁵¹

La Ley de Amparo por su parte en su artículo 11, define a la autoridades responsable como "la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".

La autoridad responsable es pues, "la parte contra la que el quejoso solicita el amparo y protección de la justicia federal; es el órgano del estado de quien proviene el acto que se reclama."⁵² Solo se le considera legalmente autoridad, para efectos del amparo, la que actúe con imperio, como persona de derecho público, cuyo acto, tenga las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

Tercero perjudicado.- "Sujeto que tiene interés en la subsistencia del acto reclamado porque resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el amparo, por ello debe ser llamado a juicio y tener la oportunidad de probar y alegar en su favor."⁵³

El artículo 5° de la Ley de Amparo establece tres supuestos donde se es tercero perjudicado: "Cuando la persona es contraparte del quejoso si el juicio

⁵¹ Ibidem., p. 338.

⁵² Ibidem., p. 341.

⁵³ Ibidem., p. 343

emana de controversia penal; el ofendido que tenga derecho a reparación del daño o a la exigencia de la responsabilidad civil proveniente de la comisión de delitos; y la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo.

Ministerio Público Federal.- "Es un representante social, para el caso en que se encuentre interesada la sociedad."⁵⁴

1.5 JUICIO DE AMPARO, PROCEDENCIA

Indirecto.- De él conocerá el Juez de Distrito contra cualquier acto legislativo, material o formalmente hablando, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación cause perjuicio al quejoso. Dicha procedencia se encuentra consagrada en el artículo 114 de la Ley de Amparo.

Directo.- Procede no solo contra las violaciones que se cometan en la sentencia, laudo o resolución que pone fin al juicio; sino también, contra las violaciones cometidas durante el procedimiento, que reúnan ciertos requisitos.

Es de competencia de Tribunales Colegiados de Circuito y está regulado por el artículo 158 de la Ley de Amparo.

1.6 SUSPENSIÓN, SU IMPORTANCIA EN EL AMPARO INDIRECTO, EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Para entrar al estudio de la suspensión, considero necesario analizar antes los incidentes dentro del juicio de amparo.

⁵⁴ ibidem., p. 349

La palabra "incidente", deriva del vocablo latino "incidens", "incidente", que significa genéricamente: "Que sobreviene en el curso de un asunto o negocio y tiene con éste algún enlace."⁵⁵

"Procesalmente, los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal."⁵⁶

El incidente es una cuestión distinta del asunto principal del juicio, pero se encuentra relacionado con él, que se ventila y decide por separado, unas veces suspendiendo el curso del principal y otras veces no.

Para que surja el incidente es necesario que este se produzca dentro de un proceso, en caso contrario, tendría carácter de una controversia independiente.

En síntesis: durante la substanciación del juicio, pueden aflorar cuestiones que es necesario resolver antes de que el Juez dicte su resolución, ya que, si una cuestión ha de ser resuelta antes de la decisión definitiva, en cuanto sirve de medio para la misma, constituye un incidente dentro del proceso.

Clasificación:

Desde el punto de vista del momento procesal en que han de fallarse.- "1.- Incidentes que deben fallarse antes de la sentencia principal; 2.- Otros incidentes se reservan para ser resueltos con la cuestión principal en la

⁵⁵Carlos Arellano García, . op. cit. P. 870

⁵⁶Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. p. 1665.

sentencia definitiva; 3.- Incidentes que se tramitan y fallan después de la sentencia definitiva.”⁵⁷

Por los efectos que pueden originarse en cuanto a la marcha del proceso.-
 “1.- Los que detienen la marcha del proceso; 2.- los que no suspenden la tramitación de la cuestión principal.”⁵⁸

La Ley de Amparo reglamenta incidentes dentro del juicio de amparo, en su artículo 35 que dice: “En los juicios de amparo no se substanciarán más artículo de especial pronunciamientos que los expresamente señalados por la ley.” Refiriendo el término artículo a incidente.

Tipos de incidente:

De previo y especial pronunciamiento: “Los cuales independientemente del estado que guarde el proceso principal, va a suspenderlo para reanudarse una vez que se haya dictado la resolución incidental, que versará tan solo del conflicto del incidente.”⁵⁹

Reposición de autos: “Que le da al Juez federal amplias facultades para que haga la reposición del expediente extraviado.”⁶⁰

“Los que se fallarán de plano, antes de la sentencia definitiva, y no se les daría trámite controvertido con oportunidad de audiencia a otros interesados.”⁶¹

⁵⁷ Carlos Arellano García, op. Cit., p.685.

⁵⁸ idem., p. 23.

⁵⁹ Ignacio Búrgo Orihuela. Op.cit., p.438.

⁶⁰ idem., p.438

⁶¹ Ibidem., p. 439

“Los que se fallarán conjuntamente con el amparo (diferentes a los previo y especial pronunciamiento).”⁶²

Incidente de suspensión (que se rige de manera diferente)

El artículo 107 Constitucional, prevé los procedimientos y principios conforme a los cuales, se substanciarán las hipótesis previstas en el artículo 103 Constitucional, que contempla los caso en que procede el juicio de amparo.

Entre esos procedimientos, se encuentra el de la suspensión del acto reclamado, que “como su nombre lo indica, tiene por objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable, y precisamente no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita, con el objeto de que el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto que reclama, no se realicen.”⁶³

Para Soto Gordo y Lievana Palma, la “suspensión es una medida precautoria que tiene como finalidad, la protección del gobernado, contra un daño o perjuicio que pueda sufrir, con la ejecución del acto reclamado. En ocasiones esta medida permite que la sentencia dictada en el fondo, pueda tener eficacia.”⁶⁴

Para Ricardo Couto, la suspensión del acto reclamado “tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haría ilusoria para el agraviado la

⁶² idem., p. 439.

⁶³ Ignacio Soto Gordo, y Gilberto Liévana Palma, . La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo., p. 47.

⁶⁴ Idem., p. 47.

protección de la justicia federal; por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución; es un medio más de protección que, dentro del procedimiento del amparo, concede la ley a los particulares.⁶⁵

Es posible que el conflicto de intereses entre el quejoso y la autoridad responsable, que da contenido al juicio de amparo subsista durante toda la instancia, de manera que haga posible que llegado el momento de pronunciar sentencia definitiva, exista materia sobre cual dictarla, y subsista, en los mismos términos que existía al principio del juicio.

Con mucha frecuencia ocurre que durante el juicio, cambie la situación del acto que se reclama; entonces, surge el problema que llegada la sentencia definitiva, ésta ya no tenga funcionalidad, es decir, se aparta de la realidad y deja al quejoso sin manera de combatir el acto de autoridad.

La suspensión del acto reclamado impide que ésto ocurra, ya que tiene por objeto preservar la materia del amparo, con el fin de prever, que si la sentencia le es favorable al quejoso, la ejecución de la misma sea factible, porque hay materia sobre la cual puede actuar.

Desde que el quejoso obtiene la suspensión, se encuentra protegido por la ley, su situación es la misma durante todo el proceso por la ley una vez otorgada la suspensión.

Respecto al acto reclamado, éste sigue subsistiendo, porque solo la concesión del amparo puede nulificarlo, pero su ejecución es detenida por la

⁶⁵Ricardo Couto, Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo P. 41.

suspensión.

La suspensión del acto no permite al quejoso que la obtuvo, disponer de manera irreversible de la cosa en conflicto, sino que se debe conservar en una situación tal, que el acto reclamado pueda ejecutarse, en caso de negarse el amparo. De esta manera la suspensión no entorpece la ejecución de la sentencia definitiva, al contrario permite que se ejecute sea cual fuere el resultado.

No se debe perder de vista que el objeto de la suspensión consiste en la paralización temporal limitada de un acto positivo, es decir, algo que se realiza o sea susceptible de realizarse, pues los actos negativos son imposibles de ser objeto de suspensión.

1.7 SUSPENSIÓN. CONCEPTO,

La palabra Suspensión, en general, se deriva del latín "suspenio". Suspende "es levantar, colgar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra."⁶⁶ Gramaticalmente, suspender es "paralizar o impedir, lo que se encuentra en actividad, transformar en "inacción" cualquier actividad."⁶⁷

Para Don Ignacio Burgoa Orihuela, la suspensión del acto reclamado es "aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que genera la paralización o cesación temporalmente limitada de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese

⁶⁶ Carlos Arellano García, op. Cit., p. 874

⁶⁷Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, p.2110.

algo, a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.”⁶⁸

Comparto el criterio con el mencionado maestro, ya que es claro y contiene los elementos más relevantes de la suspensión; sobre todo, cuando se refiere a que esta medida es la paralización de “algo positivo”, es decir, un hacer ya que si se trata de algo negativo, o un no hacer, la medida suspensiva sería improcedente, pues solo se puede suspender actos de carácter positivo y no actos que ya de por sí están suspendidos.

Soto Gordo y Liévana Palma, dicen que: “La Suspensión, como su nombre lo indica, tiene por objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad 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 se reclama, no se realice.”⁶⁹

Definición de la cual se precisa el efecto de la medida suspensiva y dos de los requisitos necesarios para la procedencia de la misma que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo, al decir que es a solicitud de parte quejosa y que tiene por objeto impedir el daño o perjuicio que puede causarle la ejecución del acto reclamado.

Para Carlos Arellano García, “la suspensión en el amparo es una institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo, que

⁶⁸Ignacio Burgoa Orihuela, . op. cit. p. 707

⁶⁹Ignacio Soto Gordo, y Gilberto Liévana Palma, . op. cit. p. 47.

legalmente se puede continuar o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria.”⁷⁰

De esta definición se desprenden varios elementos:

“a) El que hace referencia a la naturaleza jurídica de la suspensión, es el que considera a éste como una institución jurídica.

b) Que la suspensión debe ser decretada por autoridad competente para ello, en amparo indirecto, será dictada por el Juez de Distrito, y en directo, la encargada de decretar esta medida es la autoridad responsable.

c) Que la suspensión es temporal no definitiva, no puede durar más tiempo que aquél en que cause ejecutoria la sentencia definitiva.”⁷¹

Por su parte Arturo González Cosío, define a la suspensión como: “un incidente que se lleva por cuerda separada ante los mismos jueces competentes que conocen del amparo y que permite conservar la materia del mismo, hasta la decisión del órgano jurisdiccional respecto al fondo del asunto, es decir, hasta que se declare la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad del acto.”⁷²

El aspecto relevante que toma en cuenta este autor, es al hablar de la materia del juicio en cuestión que el Juzgador debe analizar preferentemente, con las limitaciones que la Ley de Amparo y la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, le impone.

No debe olvidarse que la suspensión, tal y como lo observa el maestro

⁷⁰Carlos Arellano García, . op. cit. p. 870.

⁷¹ cfr. Ibidem., P. 875.

⁷²Arturo González Cosío, . El juicio de amparo. p. 209.

Alfonso Noriega Cantú, es “una providencia cautelar o precautoria, que se tramita como un incidente en el juicio de amparo.”⁷³

Los efectos de la suspensión jamás implican la afectación de los hechos ocurridos con anterioridad, la suspensión solo afecta a hechos que están sucediendo o que están por suceder.

Es menester hacer hincapié de que los fines de la suspensión, son mantener la materia de amparo y evitar se causen al quejoso perjuicios de difícil reparación.

Finalmente cabe hacer mención que por sí sola, la suspensión, no constituye derechos, su naturaleza es meramente conservativa de derechos.

Actúa sólo para mantener las cosas en el estado en que se encuentran y no la de crear situaciones nuevas.

1.8 SUSPENSIÓN, NATURALEZA JURÍDICA.

Una vez establecida la importancia de la suspensión dentro del amparo, es pertinente establecer cual es su naturaleza jurídica.

Algunos autores consideran a la suspensión como una medida cautelar o como una providencia precautoria.

Las medidas cautelares o providencias precautorias son “los instrumentos que puede decretar el Juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para

⁷³Alfonso Noriega Cantú, . op. cit., p. 981.

conservar la materia del litigio así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso".⁷⁴

Para Soto Gordo y Liévana Palma, la suspensión "es una medida precautoria y como toda medida que tiene este carácter, tiene por objeto obtener una protección jurídica contra un daño o perjuicio inminente."⁷⁵

Al otorgar la medida precautoria, debe examinar la procedencia de ésta, con base en los datos demostrativos del interés que tiene el que la solicita y las consecuencias que puede sufrir en caso de no otorgarse dicha medida.

El criterio de estos autores, respecto a la naturaleza de la suspensión es que si es una medida precautoria o cautelar y que su finalidad es impedir que se le causen daños o perjuicios de difícil reparación al gobernado, con ciertas características.

Por su parte el Doctor Fix Zamudio, considera a la suspensión "como una medida cautelar, porque hace una apreciación anticipada o preliminar acerca de un derecho; además de ser constitutiva o restitutoria de ese derecho, de manera parcial y provisional. Es decir, considera que la suspensión si constituye un derecho, en caso de ser necesario para mantener viva la materia del amparo o evitar un daño con carácter irreparable, para el quejoso."⁷⁶

Para el maestro Burgoa Orihuela, la suspensión "implica la paralización o

⁷⁴Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. p. 2091

⁷⁵Ignacio Soto Gordo, y Gilberto Liévana Palma, . Op. cit. p 50.

⁷⁶Héctor Fix Zamudio, . Op. cit. p. 277

cesación temporal y limitada de algo positivo de algo que se realice o sea susceptible de realizarse, porque lo negativo, es imposible de suspender.”⁷⁷

Esta paralización no implica la invalidación o anulación de la realizado, ya que solo puede sufrir efectos dicha paralización sobre actos futuros o que se están realizando.

Agrega que, “la suspensión nunca invalida, ni tiene efectos retroactivos sobre los actos que paraliza, sino que, siempre actúa sobre las consecuencias futuras, consistente en el desarrollo de algo posterior o de algo presente.”⁷⁸

Considera a la suspensión, “como una medida cautelar en el sentido de que dicho fenómeno conserva viva la materia del amparo, impidiendo que el acto reclamado se ejecute o produzca sus consecuencias en perjuicio del quejoso, mientras se resuelve el juicio en lo principal.”⁷⁹

De todo lo anterior, estimo que el principal objetivo de la suspensión, es mantener una situación, preservarla hasta que se dicta una sentencia definitiva; conservar la materia del amparo y no constituir derechos, ni anular el acto reclamado, ya que éstas son finalidades propias de la sentencia definitiva.

Para otorgar la suspensión no es necesario que el acto reclamado sea o se estime inconstitucional, basta que se satisfagan los requisitos enumerados por el artículo 124 de la Ley de Amparo, para que el Juzgador proceda a otorgarla.

⁷⁷ Ignacio Burgoa Orihuela, op. Cit. P. 710

⁷⁸ idem., p. 710.

⁷⁹ ibidem., p. 711

La suspensión, considero, es un incidente dentro de un juicio principal que se tramita y resuelve por separado, por lo cual se le puede considerar como una medida cautelar, en el sentido de que, se refiere a la conservación de la materia del juicio, su principal objetivo.

Sin embargo, no se debe perder de vista, que aun cuando sea considerada como una medida cautelar, la suspensión se rige además, por principios propios que se dan en la Ley de Amparo; y, por la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito.

También puedo decir, que la suspensión es una medida conservadora paralizadora y mantenedora porque eso es lo que realiza dentro del amparo, mantiene una situación, paraliza el acto reclamado y conserva la materia del juicio de amparo.

Aun cuando la suspensión es un incidente dentro del amparo, es una cuestión accesoria, pero la resolución que se dicte, no tiene relación con la que se dicte en la resolución definitiva, por lo cual la suspensión no entra al estudio de inconstitucionalidades del acto reclamado, para su concesión solo es necesario que se satisfagan los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.

1.9 SUSPENSIÓN, EFECTOS JURIDICOS.

La suspensión tiene efectos sobre la ejecución del acto reclamado, es decir, afecta a las medidas que tienden a ponerlo en ejecución, por lo que cuando el acto reclamado no es susceptible de ejecutarse, no procede la suspensión.

El principal efecto de la suspensión, es mantener las cosas en el estado que guardan al ser decretada dicha medida, ya que como su propio nombre lo dice, suspende la ejecución del acto reclamado.

El acto que se reclama y del cual se pide la suspensión, debe tener una existencia jurídica, y consistir en un hacer y no en una abstención por parte de la autoridad; ya que si la suspensión procediera contra estos actos, perdería su naturaleza, además constituiría derechos, que no son propios de su función.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido Jurisprudencia en el sentido de determinar cuáles son los efectos del amparo y de la suspensión. Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardan al decretarla, y no de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que solo es propio de la sentencia que concede el amparo.

"SUSPENSION, EFECTOS DE LA. Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas al que tenían antes de existir el acto reclamado. Lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo."(Tomo VIII-Diciembre, Octava Epoca, página 314, del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito).

"La consecuencia natural del fallo que concede la suspensión, es que el acto reclamado no se ejecute y que las autoridades responsables se abstengan de continuar los procedimientos que tiendan a ejecutarlo, y si no lo hacen, sus actos constituyen una desobediencia a la suspensión, pues los alcances de

ésta son impedir toda actuación de las autoridades responsables para ejecutar el acto que se reclama.”⁸⁰

Los efectos de la suspensión solo refieren al acto que se reclama, sin ampliarlos a otros actos que no hayan sido reclamados en el juicio. Esto es que no puede extenderse a actos posteriores y distintos de los que motivaron el amparo.

Además dicha suspensión es transitoria, pues surte efectos desde que es concedida hasta que se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

Un aspecto importante dentro de los efectos de la suspensión, consiste en que la índole de éstos es detener la actividad de la autoridad a que actúe en determinado sentido.

Hay ocasiones en que el acto reclamado es tal, que si se concede la suspensión, se deja sin materia el amparo; y por si el contrario, se niega, también se deja sin materia el juicio, porque queda irremediamente consumado el acto reclamado.

En este caso la concesión o negativa de la suspensión, resolvería el juicio principal; se daría el caso de que al negarse la suspensión, se negaría el amparo, y el juicio de amparo sería incapaz de llevar a cabo sus fines, porque supondría la existencia de violaciones de garantía que no tendría remedio en el amparo. Esta cuestión es difícil de resolver, donde el Juzgador en el caso concreto, y tomando en cuenta la naturaleza de suspensión dentro del juicio y teniendo cuidado de no darle efectos que no le son propios de ella.

⁸⁰Ignacio Soto Gordo, y Gilberto Liévana Palma, . Op. cit. p. 135

1.9.1 Clases de suspensión

La suspensión del acto reclamado, se puede clasificar en primer término en la suspensión en amparo indirecto, cuya resolución corresponde a los jueces de Distrito, en primera instancia y en segunda instancia, por medio del recurso de revisión o el de queja, que es resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito.

A su vez la suspensión en el amparo indirecto, puede clasificarse, como lo establece el artículo 122 de la Ley de Amparo, al respecto señala: "La suspensión a petición de parte, se divide en provisional y definitiva."

La regla general es que la suspensión procede a petición de parte y la excepción es que proceda de oficio.

En términos generales, la suspensión de oficio procede cuando en la demanda de amparo se señalan como actos reclamados aquellos que ponen en peligro la vida, el destierro, deportación o alguno de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional (fracción I del artículo 123 de la Ley de Amparo), También procede cuando de ejecutarse el acto quede consumado de manera irreparable (fracción II, mismo artículo).

La suspensión de oficio "es aquella que otorga el Juez de Distrito, en el mismo auto de admisión de la demanda, sin necesidad de la tramitación de un cuaderno incidental, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado."⁶¹

El Juez de Distrito, tiene la obligación de otorgar la suspensión sin necesidad de ser solicitada por el agraviado, con la simple presentación de la

⁶¹Ignacio Burgoa Orihuela, op. Cit., p. 720.

demanda respectiva, en la que señalen como actos reclamados, los que se encuentran contenidos en los artículos 123 y 233 de la Ley de Amparo.

La fracción II del artículo 123, se refiere a actos de imposible reparación para el quejoso que sean realmente graves y trascendentales, que no exista una reparación posible, una vez ejecutados dichos actos.

El artículo 233 de la Ley de Amparo establece otro caso en el que procede la suspensión de oficio; este caso se refiere a la materia agraria, en cuanto a la procedencia de la suspensión de oficio, en el caso de que los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen jurídico ejidal.

La razón de que estos actos deban ser suspendidos de oficio, obedece al afán del legislador en proteger la clase campesina y sobre todo defender el régimen jurídico ejidal.

El recurso que procede contra la concesión o negativa de esta suspensión es el de revisión, debido a que la suspensión de oficio produce los mismos efectos que la suspensión definitiva, y tratándose de esta última, siempre procede la revisión.

La suspensión a petición de parte u ordinaria, se basa en el interés jurídico del quejoso de evitar que se le causen, con la ejecución del acto reclamado, perjuicios de difícil reparación.

Para el otorgamiento de esta suspensión, es necesario tramitar un

procedimiento incidental, en el cual hay ofrecimiento de pruebas, se celebra una audiencia donde se oye a las partes y finalmente se dicta una sentencia interlocutoria.

"La suspensión a petición de parte se divide en dos momentos: provisional y definitiva."⁸²

El artículo 130 de la Ley de Amparo regula a la suspensión provisional. Esta medida se concede cuando hay peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado, ocasionando perjuicios para el quejoso de difícil reparación.

Los efectos de la suspensión provisional consisten en "mantener en el mismo estado las cosas, desde el momento en que se notifique a la autoridad responsable el mandamiento correspondiente de suspender provisionalmente el acto, hasta que se le notifique la concesión de la suspensión definitiva."⁸³

En el caso de que el Juez otorgue la suspensión provisional, debe tomar las medidas adecuadas para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados.

En contra del auto que conceda o niegue la suspensión provisional, procede el recurso de queja, de acuerdo con la fracción XI del artículo 95 de la Ley de Amparo.

La suspensión definitiva, es la que el Juez de Distrito decreta con pleno conocimiento de causa, o sea, en vista del informe que debe rendir la autoridad

⁸² Carlos Arellano García, op.cit., P. 877.

⁸³ Ignacio Burgoa Orihuela, op.Cit., P. 783.

responsable, de las pruebas aportadas y de los alegatos hechos por las partes.

Principalmente se rige por lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley de Amparo, que señala los requisitos que debe reunir para que pueda ser concedida.

Esta suspensión surte efectos desde que es notificada a las partes, su otorgamiento, hasta que se dicte sentencia ejecutoria.

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

El artículo 131 establece el procedimiento que se debe llevar a cabo para obtener la resolución interlocutoria, en la que se niegue o conceda la suspensión definitiva.

El procedimiento incidental está formado de las siguientes etapas: "En primer lugar esta la petición de la suspensión hecha por el quejoso o por su representante legal, puede ser en la demanda de amparo o posteriormente, a esta petición recae un auto inicial que ordena la formación del cuaderno incidental por duplicado, la petición del informe previo a la autoridad responsable, el señalamiento del día y la hora para la celebración de la audiencia incidental."⁸⁴

Posteriormente se celebra la audiencia incidental, en ella solo se recibirán las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes; la

⁸⁴ Ibidem., p. 786.

prueba testimonial se puede recibir excepcionalmente, cuando se trate de actos a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Amparo; una vez recibidas las pruebas se oirán los alegatos que formulen las partes.

En el informe previo se debe expresar si son ciertos o no los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde, la cuantía del negocio que haya motivado el acto reclamado y las razones que estime pertinentes, la autoridad, con relación a la procedencia o improcedencia de la suspensión.

El recurso que procede contra la resolución que se dicte respecto de una suspensión definitiva es la revisión así lo establece la fracción II del artículo 83 de la Ley de Amparo.

Es importante señalar que, "si el Juez de Distrito negó la suspensión definitiva porque la autoridad responsable negó el acto reclamado y la parte quejosa no demostró su existencia si la interlocutoria causa estado, no puede ser revocada, si no existe un hecho superviniente que dé base para modificar o revocar la sentencia anterior."⁸⁵

Lo anterior debemos interpretarlo en la siguiente forma: la aportación posterior a la resolución de pruebas tendientes a la demostración del acto que ya fue Juzgado en la resolución de la suspensión, no constituye un hecho superviniente; aun cuando la prueba si sea superviniente; pero no justifica la existencia de un hecho, que es lo que puede determinar el cambio de situación creada a virtud de la resolución que concedió o negó la suspensión.

Si la suspensión definitiva se concedió, debe ocurrir un acontecimiento

⁸⁵ Ibidem, p. 797

natural y ajeno a la autoridad responsable, para que pueda operar la revocación o modificación de la suspensión, es decir, no debe provenir de la autoridad responsable, porque si ésta altera la situación creada por la suspensión, constituye un desacato a esa medida.

Finalmente todos los acuerdos de la autoridad responsable en materia de suspensión de la sentencia o del laudo reclamado, incluso los referentes a las garantías y contragarantías, solo son susceptibles de reclamarse mediante el recurso de queja, el que se debe tramitar dentro del término de cinco días, directamente ante el Tribunal Colegiado que corresponda.

CAPÍTULO II

REQUISITOS DE PROCEDENCIA PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Los requisitos de procedencia para el otorgamiento de la suspensión a petición de parte, se resumen en dos grupos, los que contempla la Ley de Amparo, o sea, ciertos lineamientos de manera limitativa, derivados de la ley, que deberán ser atendidos para que se llegue a dar dicha suspensión; y aquellos que no se encuentran contemplados de manera expresa dentro de la citada ley, pero que se desprenden de la naturaleza de la suspensión y sus objetivos, es decir, existen ciertas circunstancias que pueden afectar la procedencia de la suspensión que consiste substancialmente en la naturaleza del acto que se pretende suspender, ya que puede ser que se reúnan los requisitos fijados por el artículo 124, pero el acto contra el cual se solicitó, sea tal, que no se pueda paralizar (materia penal).

2.1 ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, EN RELACIÓN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

El artículo 107 Constitucional, en sus fracciones X y XI, contempla la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo de manera general.

La fracción X, en su primer párrafo, hace referencia a la suspensión y remite a la ley secundaria para determinar los casos y mediante qué condiciones procede.

El segundo párrafo de la misma fracción, se refiere únicamente a la materia penal y civil, señalando brevemente aspectos que debe regir la suspensión en

dichas materias; pero no habla de las materias administrativas y laboral.

Dichas fracciones remiten a la ley secundaria, que reglamenta lo relativo a la suspensión en todas las materias.

Las bases que establece la Constitución de la suspensión consisten, en establecer la potestad de conceder o negar la suspensión a las autoridades responsables, en los amparos directos e indirectos; también aporta un criterio para conceder o negar la suspensión, tomando en cuenta, la naturaleza de la violación alegada y la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado; además de tomar en cuenta los daños que se puedan ocasionar a los terceros o al interés público.

La Ley de Amparo, a partir del artículo 122, reglamenta a la suspensión en amparo indirecto; estableciendo que la suspensión puede ser de oficio o a petición de parte, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado ya la imposibilidad de restituir al quejosos en el goce de la Garantía Constitucional violada.

Los supuestos de la procedencia de la concesión de la suspensión de oficio se encuentran en el artículo 123 de la ley en cita; y por otro lado el artículo 124, contiene los requisitos para satisfacer dicha concesión del acto reclamado a petición de parte, y rige tanto para la suspensión provisional, como para la definitiva.

El primer párrafo de la fracción X del artículo 107 Constitucional, "hace referencia a la naturaleza de la violación reclamada, que constituye un

elemento fundamental, que el artículo 124 de la Ley de Amparo, párrafo II no contempla.”⁸⁶

2.1.1 Solicitud de la suspensión.

La fracción I del artículo 124, señala: “I. Que la solicite el agraviado.” Es el primer requisito para que sea concedida la suspensión, que obedece a uno de los principios fundamentales del juicio de amparo, que es el de Instancia de Parte Agraviada.

El artículo 123 de la Ley de Amparo establece la excepción a dicho requisito, pues menciona casos que por su gravedad deberán ser suspendidos de oficio, por la autoridad que conozca del juicio de amparo, o la autoridad responsable, según se trate de amparo directo o indirecto.

La fracción primera del artículo 124 hace mención primeramente a las partes, por esta debe entenderse “aquella entidad que está legitimada para pedir la actuación de la ley a través de los órganos jurisdiccionales y obtener, con ello la tutela jurídica, de tal forma que, la parte agraviada, es toda persona (física o moral), que sufre un perjuicio directo en su persona o patrimonio, derivado de una ley o acto de autoridad que implica violación de garantías individuales, o bien una invasión de soberanías de la federación por algún estado o viceversa.”⁸⁷

El artículo 4º de la Ley de Amparo establece que la palabra perjuicio, tiene

⁸⁶ Alfonso Noriega Cantú, Op. Cit. P.1020.

⁸⁷ Ibidem, p. 334

un carácter eminentemente jurídico, esto es, una lesión a los derechos del gobernado por medio de un acto de autoridad, que puede producir una afectación al gobernado en su persona o en su patrimonio; a diferencia de la legislación civil, en la que es puramente patrimonial dicho perjuicio, porque en esta materia, significa la privación de una utilidad, provecho o lucro, lícito y seguro, o al menos muy probable, causado en el patrimonio de una persona por un acto u omisión imputable a otra, que da lugar a indemnización de orden civil o penal.

Para efectos del amparo el perjuicio consiste "en el desconocimiento de un interés jurídicamente protegido, por parte de la autoridad vulnerante, a quien se atribuye el acto reclamado; de tal manera que aun cuando ese acto no cause un perjuicio económico, como ocurriría si se impidiera a alguien el libre tránsito o la libertad de reunirse con otras personas, pues esto implicaría el desconocimiento de un derecho por parte de la autoridad y causa un perjuicio de naturaleza jurídica."⁸⁸

Al respecto, nuestro más alto Tribunal, emitió la siguiente Tesis Jurisprudencial: "PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- El concepto de perjuicio, para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil o sea, como la privación de cualquier ganancia lícita, que pudiera haberse obtenido, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona." (Tomo XLVIII, página 2290, del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tercera Sala).

⁸⁸ Ignacio Soto Gordo, y Gilberto Liévana Palma, Op. Cit. P.13

La finalidad de la suspensión a petición de parte, es evitar que se causen al quejoso o agraviado perjuicios de difícil reparación con la ejecución del acto reclamado, y como ésto interesa directa y principalmente al mismo quejoso, nadie mejor que él puede estimar hasta que punto le perjudica dicha ejecución. Al quejoso corresponde el impulso procesal para iniciar la tramitación del incidente de suspensión, sólo cuando se trata de la suspensión de oficio, puede el Juez decretarla sin la petición de la parte interesada.

2.1.2 Requisitos de procedencia de la suspensión.

La fracción II del artículo 124, establece como requisito indispensable para conceder la suspensión (tanto la provisional como la definitiva), que con ello no se sigan perjuicios al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

El concepto de interés público o social, podemos considerar que conlleva implícito el aspecto de generalidad o colectividad; por interés debe entenderse "el provecho o beneficio que se percibe; es el valor que tiene una cosa o conviene"⁶⁹.

Dentro de la suspensión del acto reclamado, concurren los intereses de: el quejoso, el tercero perjudicado y de la colectividad. Los intereses del quejoso se salvaguardan a través del juicio de amparo, y de la suspensión, porque dentro del primero se analiza si procede otorgarse el amparo y protección de la justicia federal mediante la suspensión, ya que con ella se mantiene viva la

⁶⁹ Idem., p. 13.

materia del amparo , dejando las cosas en el estado en que se encuentran al otorgarse dicha medida; además de que se impide que se le causen al quejoso perjuicios de difícil reparación con la ejecución del acto reclamado, y en ocasiones se eviten perjuicios de imposible reparación con la suspensión.

En cuanto a los intereses del tercero perjudicado, se salvaguardan a través del requisito de la copia de la demanda de amparo para emplazarlo y pueda éste defender sus derechos, aportar pruebas, con carácter de parte dentro del juicio de amparo; en lo referente a la suspensión, se tutelan los intereses del tercero perjudicado, mediante la exigencia que se hace a el quejoso para que otorgue una garantía, que se destina para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que la suspensión causare.

Los intereses de la sociedad están tutelados en el juicio de amparo, mediante la intervención que tiene el Ministerio Público Federal, ya que es parte dentro del juicio, de acuerdo a lo establecido por la fracción VI del artículo 5º de la Ley de Amparo. El Ministerio Público Federal dentro del amparo como parte, puede ofrecer pruebas, formular alegatos e interponer recursos, pues es quien representa a la sociedad dentro del juicio de garantías.

En materia de suspensión, es el Juzgador quien se convierte en el guardián del interés de la sociedad, debido a que a él corresponde hacer la consideración de si con la concesión de la suspensión se causa perjuicio al interés social.

El interés social, se traduce "en cualquier hecho, acto o situación de los cuales, la sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja, o bien, evitarse

un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común.”⁹⁰

El orden público y el interés social, constituyen conceptos indeterminados, de casi imposible definición, cuyo contenido solo puede ser dado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar, prevalecientes en el momento en que se realice la valoración que se deba hacer de estos conceptos. Se producen perjuicios a la sociedad, cuando con la concesión de la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes.

Al resolver sobre la suspensión del acto reclamado, es necesario sopesar los perjuicios (patrimoniales o no), que la parte quejosa puede resentir con la ejecución de los actos reclamados o con los efectos provocados por dichos actos, contra los perjuicios que se pueden ocasionar al interés público o al bienestar general con la dilatación de la ejecución de los actos. Debe tomarse en cuenta y ponderar el interés del particular afectado y el de la sociedad; es claro que la ley antepone el interés de la sociedad, al del individuo; sin embargo los Tribunales Colegiados de circuito han estimado en su criterio Jurisprudencial, que debe tomarse en cuenta el daño que se le causa al quejoso y el que se le causa a la sociedad, ya que puede ser que no se le cause perjuicio a la sociedad, sino a un grupo que forma parte de esa sociedad, entonces 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 reclamado.

Ricardo Couto considera que “este requisito es básico para la procedencia

⁹⁰ Ignacio Burgoa Orihuela, *Op. Cit.* P. 737

de la suspensión, y señala que su fundamento se encuentra en el principio, según el cual el interés colectivo está por encima del individual; la ley atiende a interés del quejoso, para que no se ejecute el acto reclamado, pero cuando este interés está en conflicto con el de la sociedad, sacrifica este último.”⁹¹

Por su parte Soto Gordo y Liévana Palma, al hablar del requisito de la fracción II del artículo 124, establecen: “El concepto claro de lo que significa o el contenido de un interés social no puede precisarse, porque se trata de un concepto casuístico, mutable según la época o lugar de que se trate; pero lo que si está fuera de duda es que si a través del acuerdo o resolución que se reclama, se trata de satisfacer una necesidad de una comunidad, cualquiera que sea su importancia, existe un interés social, y es claro que si se impide por medio de la suspensión que esa comunidad reciba el beneficio que pretendía dársele, puede afirmarse a contrario sentido, que ese impedimento significa para la indicada comunidad un perjuicio manifiesto, de manera que el índice que puede servir de guía para apreciar si con la suspensión se sigue perjuicio al interés social y el hecho de que se prive a la comunidad de un beneficio cualquiera.”⁹²

En resumen, aun cuando no existe un concepto bien definido de lo que es interés social, si se tiene una idea general del mismo, que consiste en que se causa perjuicio a dicho interés, si con la concesión de la suspensión se le priva a la colectividad de un beneficio cualquiera o se dañan sus derechos.

El Juzgador es el que determinará a su criterio, si verdaderamente se le

⁹¹Ricardo Couto, Op. Cit., p.124

⁹² Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, Op. Cit., p.75

causa perjuicio al interés social, con la concesión de la suspensión del acto que se reclama, pero me pregunto ¿hasta donde el Juzgador esta capacitado para resolver al respecto si la ley no lo limita en cuanto al perjuicio de la sociedad?.

La misma fracción II del artículo 124, establece que la suspensión no procede si se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público; así la suspensión debe negarse, aun cuando esto traiga consigo la consecuencia de dejar sin materia el amparo , por la consumación irreparable de los actos reclamados.

El Juzgador de amparo, frecuentemente tropieza con el problema de determinar, si las normas que invoca la autoridad responsable, en su informe previo y que son el fundamento del acto reclamado, son o no de orden público.

Nuestro más alto Tribunal ha establecido en varias ejecutorias, que el Juzgador está en libertad de determinar, en cada caso concreto, si esta en presencia de normas de orden público.

La definición de orden público es compleja, si se toma en cuenta que su contenido queda sujeto a la acción del tiempo y a modalidades del espacio, siempre condicionantes al conocimiento humano; de ahí que el concepto de orden público varía según el lugar y el tiempo.

La palabra orden tiene diferentes acepciones, entre ellas está la que dice que "es una disposición metódica de las cosas regularmente clasificadas;"³³

³³ Diccionario El Pequeño Larousse Ilustrado., p. 632.

también “es la disposición de cosas cuyo arreglo de una manera feliz, armoniosa, de suerte que entre ellas no haya confusión, interferencia o casos.”⁹⁴

Entonces puedo decir que, orden es el arreglo, la conjugación, la sistematización, dentro de un ámbito determinado, entre varias fuerzas, actividades, intereses o relaciones, asegurando su respectiva existencia y desarrollo recíproco.

Establecer un orden implica “crear factores o elementos desiguales, una situación armónica, un estado de compatibilidad con vista a un fin superior distinto de los objetivos particulares de los factores o elementos ordenados.”⁹⁵

En cuanto al orden público, señala Ignacio Burgoa, “es una especie del orden social; este último consiste en la vida sistematizada de la sociedad, en el arreglo o composición de distintos fenómenos que suceden dentro de la convivencia humana, con miras a obtener el equilibrio de las diferentes fuerzas, actividades o poderes que en su interior se desarrollan, a fin de establecer una compatibilidad entre ellos; que garantice su coexistencia y respeto recíproco.”⁹⁶

Así, el orden social es uno y se divide en dos campos, sobre los cuales opera: el orden social público y el orden social privado. El orden público consistirá, en el arreglo de la vida social con vista a la finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, o provocar un bienestar público o a impedir un mal a la comunidad. En el orden privado, son los individuos los que constituyen su

⁹⁴ Idem., p. 362.

⁹⁵ Ignacio Burgoa Orihuela, Op. cit., p.727

⁹⁶ Idem., p.727

materia de protección; de esta manera también se preserva la vida de la comunidad.

Considerando lo anterior, estimo que una norma de derecho público, es aquella disposición normativa que reconoce como causa próxima una necesidad de la comunidad, una situación perjudicial en que aquella se encuentre o pueda encontrarse o un problema que lo afecte o pueda afectarlo; dicha norma tiene como finalidad inmediata colmar una necesidad, remediar o prevenir una situación que perjudique a la sociedad o resolver un problema que la éste afectando, procurando siempre y como objetivo próximo, beneficiar a la colectividad.

Y por el contrario, si la norma jurídica está determinada por motivos que solo conciernen a los miembros individuales de la sociedad, en cuanto a tales; es decir, como susceptibles de considerarse independientes de ésta, además de que si dicha regulación tiende a llenar las necesidades de los individuos, las normas serán de orden privado.

El Juzgador de amparo o en su caso la autoridad responsable, tiene amplio arbitrio para determinar en cada caso concreto, si la concesión de la suspensión lesiona el interés social o contraviene disposiciones de orden público; sin embargo, la Ley de Amparo, proporciona algunos supuestos en el citado artículo 124, fracción II, segundo párrafo, en los que de concederse la suspensión si se contravienen disposiciones de orden público y se lesiona el interés social, que textualmente señala: "...Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros

de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares;...”

Dicha enumeración es ejemplificativa y no limitativa; porque, como el legislador no previó todos los casos en los que se contravienen disposiciones, se dejó al Juzgador la facultad discrecional de señalar, cuando se contravienen disposiciones de orden público o se causa perjuicio al interés social.

Como se trata de facultades discrecionales, deberá fundar y motivar su negativa a otorgar la suspensión, tal y como lo exige el artículo 16 Constitucional.

La autoridad, hará uso de su facultad discrecional, tomando en cuenta los datos aportados por las partes, para decidir si se trata de un centro de vicio; además deberá tener presente si el negocio del que se trate, cumple con las disposiciones del reglamento respectivo, por ejemplo, en cuanto al horario y demás requisitos que deben llenar algunos establecimientos, para no ser considerados como centros de vicio.

En cuanto al lenocinio, etimológicamente la palabra tiene las siguientes definiciones: “Lenocinio (del latín linocinium).- Acción de alcahuete; casa de

lenocinio, casa de mujeres públicas, de prostitución."⁹⁷

Como se observa, el lenocinio tiene como nota esencial la prostitución, entendida ésta como la acción y el efecto de prostituirse, es decir, exponerse públicamente a todo género de torpeza y sensualidad y entregar y abandonar a la mujer, pública deshonrada.⁹⁸

Así pues, si un negocio está funcionando como un centro de vicio en el cual se realizan conductas inmorales, contrarias a las buenas costumbres, y que degradan y envilecen al ser humano, no se puede afirmar que la invitación al comercio carnal, y la prostitución misma, sea benéfica para la sociedad, ni pueda constituirse en una fuente digna de ingresos para quienes la practican, por lo tanto debe negarse la suspensión, cuando con su concesión se permita que sigan funcionando dichos centros, tomando en consideración el interés de la sociedad en evitar la creación o proliferación de sitios de tal naturaleza.

En cuanto a que se continúe la producción y el comercio de drogas enervantes, es claro que se afecta al interés social, ya que intoxican al individuo hasta causarle la muerte. A este respecto, la suspensión es una medida cautelar y preservadora, y si con su concesión se permitiera una actividad tan nefasta para la sociedad, atentaría contra su naturaleza, además de causarle graves daños a la sociedad, que resentiría gravemente. Además que, la producción y el comercio de drogas constituye un delito, sancionado por las leyes penales federales. Es obvio que la suspensión no puede tener por objeto, permitir la continuación de un delito.

⁹⁷ Diccionario El Pequeño Larousse Ilustrado, p. 530

⁹⁸ idem., p. 530.

La fracción en comento, habla de la consumación o continuación de delitos o de sus efectos; de aquí que según nuestro Código Penal, los tipos de delitos pueden ser: instantáneos, permanentes o continuos y continuados. Es instantáneo cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos; es permanente o continuo cuando la consumación se prolonga en el tiempo; y es continuado cuando con unidad de propósitos delictivos y pluralidad de conductas se viola el mismo precepto legal. Por lo anterior, es que la fracción II del artículo 124, contempla tanto la consumación del delito, como su continuación y efectos.

El alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario, se regula por el acuerdo en el cual se fijan precios oficiales a los artículos de primera necesidad, persigue un beneficio común, evitar un mal público, satisfacer una necesidad colectiva y proveer a los consumidores de bienes de consumo necesario, por lo que con fundamento en la fracción II del multicitado artículo, la suspensión no debe concederse ya que de lo contrario se causaría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, como son precisamente las que fijan los precios de los artículos de primera necesidad.

Como consecuencia, tratándose de la imposición de multas por violaciones a disposiciones e materia de precios, es improcedente la suspensión, ya que de concederse, se seguiría perjuicio al interés social, pues se paralizaría el ejercicio de la facultad sancionadora por parte de la autoridad responsable, y el comerciante seguiría enajenando la mercancía con el precio por él determinado y sin contar con la autorización correspondiente de la autoridad legalmente competente, y es claro que la sociedad está interesada en el cumplimiento de

las disposiciones inherentes a los precios, razones por las cuales se debe negar la suspensión.

En el supuesto de que se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, es claro que la suspensión es improcedente si su otorgamiento impidiera la ejecución de medidas para combatir epidemias y enfermedades exóticas, ya que si una epidemia afectara a la sociedad, ésta se encuentra sumamente interesada en que se combata dicha epidemia, porque la afecta gravemente.

En cuanto a que se impida llevar a cabo la campaña contra el alcoholismo y las sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza, también es obvio que debe negarse la suspensión; primeramente, es de saberse que el alcoholismo, consiste en el abuso de bebidas alcohólicas, que llega a convertirse en una enfermedad, que a su vez conlleva a padecimientos gástricos y nerviosos que terminan en la locura. Por su parte la drogadicción (sustancias que envenenan al individuo o degeneran raza), consiste en estado psíquico, y aveces físico causado por la interacción entre un organismo vivo y un fármaco en forma continua o periódica a fin de experimentar sus efectos psíquicos y en ocasiones para evitar el malestar producido por la privación.

Para tal efecto las autoridades competentes, realizan campañas tendientes a evitar los referidos problemas, por lo que la suspensión debe negarse, cuando se solicite para impedir la formación y publicidad de las campañas, encaminadas a erradicar ambos problemas, ya que dicho supuesto es de interés federal. Aun cuando se permite el comercio de bebidas embriagantes,

es obligatorio para el Estado, imponer las medidas necesarias para limitar su venta y promover campañas que vayan en contra del abuso de estas bebidas embriagantes, que por exceso conducen al alcoholismo.

En cuanto al último supuesto de la fracción multicitada, referente al incumplimiento de órdenes militares, este último supuesto se incluyó en la disposición legal a estudio, mediante una reforma que se publicó en el Diario Oficial el día 30 de noviembre de 1982, y en cuanto a la suspensión se refiere, ésta será improcedente cuando el que haya solicitado amparo, sea un militar, contra una orden de su superior; pero sí procede cuando el que solicita el amparo y la suspensión, es un particular ajeno a la milicia y se pretende que acate una orden o resolución militar.

Finalmente es necesario hacer mención a lo que se dijo al respecto de esta fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, pues, desde mi punto de vista, ésta es una numeración de supuestos ejemplificativa, no limitativa, pues a través de Jurisprudencias que han consignado múltiples casos en que la suspensión es improcedente, porque de otorgarse, se afectaría al interés social y se afectarían disposiciones de orden público, tales como la explotación de bosques, que es preponderantemente de interés de conservarlos, por lo que cuando la suspensión se solicita, para que su otorgamiento tenga el efecto de permitir la explotación o tala del bosque, dicha suspensión debe negarse.

También es improcedente la suspensión, contra la obligación del pago de alimentos, ya que ésta obligación, también es considerada como de orden público, ya que de ello depende la subsistencia de la familia, tal y como lo sustenta la Tesis número 39 publicada en el Tomo IV, Parte Suprema Corte de

Justicia de la Nación, del Apéndice de 1995, página 26, Sexta Epoca que a la letra dice: "ALIMENTOS, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSION CONTRA EL PAGO DE. Es improcedente conceder la suspensión contra el pago de alimentos porque, de concederse, se impediría al acreedor alimentario recibir la protección necesaria para su subsistencia, en contravención de las disposiciones legales de orden público que la han establecido y se afectaría el interés social; de donde resulta que se surte el requisito negativo exigido por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo para negarla."

2.1.3 Reparación de daños y perjuicios.

El tercer requisito que contiene el artículo 124, consiste en que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se ocasionen con la ejecución del acto reclamado al quejoso. Aquí el Juzgador tiene facultad discrecional para determinar si el acto reclamado origina esos daños y perjuicios de difícil reparación; esa facultad se ejercerá en cada caso concreto que se le presente.

El concepto de perjuicio es exclusivamente jurídico e implica "el desconocimiento de un derecho que pertenece al quejoso o de una situación jurídica de que goza."⁹⁹ En cuanto a los daños, en el aspecto civil se les define como una pérdida o menoscabo en el patrimonio de una persona; así lo señala la Tesis Jurisprudencial publicada en el Tomo IX-Junio, del Semanario Judicial de la Federación, página 401, que a la letra dice: "PERJUICIO, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DEL AMPARO BIINSTANCIAL. Una correcta interpretación de la fracción IV, del artículo 114 de la Ley de Amparo, revela que para que los

⁹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano,

Tribunales federales puedan conocer de una demanda de amparo indirecto, es menester que con el acto reclamado se causen al quejoso perjuicios de imposible reparación, entendiéndose por éstos todo menoscabo ocasionado sobre la persona o bienes del peticionario de garantías que afecten de manera inmediata sus derechos sustantivos, en forma tal que el perjuicio irrogado no puede ser reparado por un acto jurídico posterior;” sin embargo, desde mi punto de vista, en el amparo no es posible desligar el daño del perjuicio jurídico, ya que si el daño implica una pérdida de un derecho, ello significa que hay como consecuencia un perjuicio jurídico.

Para Soto Gordo y Liévana Palma, la fracción III del artículo 124, debe entenderse en el sentido de que el Juez, para conceder la suspensión que le solicita el quejoso, debe examinar los antecedentes que originaron el acto reclamado, en los cuales debe estar implícito el perjuicio que pueda ocasionarse al agraviado con la ejecución de aquél; de tal suerte que si se ejecuta, la reparación del daño o del perjuicio sea de difícil reparación. Si del análisis de esos antecedentes y de la previsión de las consecuencias que surjan de la ejecución de lacto, se advierte la necesidad de impedir que se cause el daño o perjuicio y si en el proceso de reparación es indispensable entablar acción o hacer uso de recursos de larga tramitación, es indiscutible que se está en presencia de una dificultad en la reparación, que se lleve a cabo para lograr que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación de garantías que se reclama.¹⁰⁰

Para Carlos Arellano García, “son de difícil reparación los daños y perjuicios

¹⁰⁰Ignacio Soto Gordo, Gilberto Liévana Palma, Op. cit., p.81

que se causen al quejoso con la ejecución del acto reclamado, cuando éste, al obtener la sentencia confesoria del amparo, tenga que remover obstáculos para lograr la restitución de sus derechos infringidos.”¹⁰¹

Lo difícil es lo que se logra con mucho trabajo, por lo tanto, será así la reparación de los daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución del acto reclamado, cuando éste tenga mucho trabajo en obtener la restitución de las cosas al estado que tenían antes de ejecutarse el acto reclamado, una vez que se dicta sentencia favorable en el juicio de amparo.

La vaguedad del precepto en comento, hace imposible fundar un criterio preciso que pudiera servir de norma para resolver todas las situaciones que se presentan en la práctica, hay ocasiones en que la dificultad en la reparación de los daños y perjuicios sea fácil de apreciar, por el Juzgador, debido a la naturaleza del acto que se reclama y que se pretende ejecutar.

Couto considera que “todo acto violatorio de garantías causa un perjuicio al agraviado, pero esto no basta para la procedencia de la suspensión, debe tratarse de un perjuicio y un daño de difícil reparación.”¹⁰²

Cabe hacer la salvedad de que hay ocasiones en que el acto reclamado implica imposibilidad de reparar el perjuicio que se ocasiona al quejoso, con su ejecución, pero al mismo tiempo si no se ejecuta dicho acto, se causa un perjuicio a la sociedad o se contravienen disposiciones de orden público; en este caso el Juzgador debe valorar entre el perjuicio que se le ocasionaría al

¹⁰¹Carlos Arellano García, op. cit. p. 873.

¹⁰²Ricardo Couto, Op. cit p.127

quejoso, si se ejecuta el acto, porque aun cuando exista imposibilidad de la reparación, puede que sea menor que el que se le causaría a la sociedad si no se ejecuta, entonces debe sacrificares el interés particular en beneficio del interés colectivo.

Soto Gordo y Liévana Palma, "para ejemplificar este problema, citan el siguiente caso: Se trata de la clausura de un determinado negocio. Se acredita la existencia del acto reclamado y del perjuicio de difícil reparación; pero no basta. Es necesario que el quejoso acredite de alguna manera que tiene un interés legítimo para impedir la clausura, pues en el caso de que fuera solo un vecino o un simple encargado, por más perjuicios materiales o económicos que la ejecución del acto le causaran, no quedaría satisfecho el requisito en cuestión."¹⁰³

El caso ejemplificado, ocurre tratándose de cuestiones patrimoniales. Este es un ejemplo muy claro, de que para solicitar la suspensión y ésta sea procedente es necesario, que quien la solicita tenga interés legítimo en que la suspensión sea concedida, porque le afecte el acto de autoridad.

Es sabido el efecto directo e inmediato de la suspensión que es "el que se mantengan las cosas en el estado que guardan al decretarse la medida; por eso, es explicable que al otorgarla el Juez de Distrito, debe precisar al mismo tiempo cuál es el estado que deben guardar las cosas y cuáles son los efectos de la suspensión, tanto desde el punto de vista de la situación de hecho, como de las consecuencias jurídicas, es decir, la manera como debe ser cumplido

¹⁰³Ignacio Soto Gordo, y Gilberto Liévana Palma, Op. cit. p. 85

dicho mandato.”¹⁰⁴

Este artículo obliga al Juzgador a establecer los límites de la medida y los términos precisos como debe ser cumplida por la autoridad responsable, es decir, le impone las obligaciones concretas de abstención de la ejecución del acto reclamado.

Dicho precepto, también impone al Juez la obligación de tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo, hasta la terminación del juicio.

Este último párrafo tiene una finalidad que está muy relacionada con la de la suspensión en general, ya que ésta se explica y justifica como medida cautelar, por la necesidad de conservar viva la materia del amparo y evitar que con la ejecución del acto reclamado, se haga imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía violada.

2.2 REQUISITOS NO PREVISTOS EN LA LEY Y LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO, PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN.

En la Ley de Amparo no se encuentra ninguna disposición, que establezca de manera expresa, que atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, exista o no materia sobre la cual debe surtir efectos la suspensión de dichos actos, y que mas sin embargo, es de vital importancia para la suspensión, en primer lugar, que exista el acto reclamado y, en segundo término, que dichos actos sean susceptibles de ser suspendidos, atendiendo a su naturaleza y de

¹⁰⁴Alfonso Noriega Cantú, *op. cit.*, p. 1029

acuerdo con las finalidades propias de la suspensión.

Para estudiar la naturaleza del acto reclamado, antes debo definir el acto reclamado en el amparo.

Ignacio Burgoa considera que “el acto reclamado en general es el que se imputa por el afectado o quejoso, a las autoridades contraventoras de la Constitución en las diversas hipótesis contenidas en el artículo 103.”¹⁰⁵

Al respecto Soto Gordóa y Liévana Palma, dicen: “ el acto reclamado en el juicio de amparo lo constituye toda actividad de autoridad que en alguna forma viole en perjuicio de un particular las garantías que otorga la Constitución, principalmente en sus veintiocho primeros artículos y tal actividad puede serlo, desde el acto legislativo, que se objetiviza en la ley, hasta el simple acuerdo u orden de la más modesta autoridad de carácter federal, estatal o municipal.”¹⁰⁶

El acto reclamado en sentido estricto, no contiene el concepto de ley, sino que se encuentra constituido por una conducta de la autoridad (administrativa o judicial), que puede consistir en una acción o en una omisión.

En cuanto a los efectos de la procedencia de la suspensión, es determinante la naturaleza del acto reclamado, que debe estar ligado con el estado real que guardan las cosas en el momento en que se solicite la medida suspensiva, porque sucede con frecuencia que satisfaciéndose todos los requisitos que señala el artículo 124 de la Ley de Amparo, para su procedencia,

¹⁰⁵Ignacio Burgoa Orihuela, op. cit., p. 217

¹⁰⁶Ignacio Soto Gordoa y Gilberto Liévana Palma, Op. cit., p. 20

aquella no puede otorgarse, porque no lo permite la situación real de los hechos pues si el acto se ha consumado en el momento de presentarse la demanda o antes, la suspensión no puede impedir o paralizar lo que ya aconteció.

La suspensión "es una providencia mantenedora o conservadora de una situación ya existente, evitando que se altere con la ejecución los actos reclamados o por sus efectos y consecuencias."¹⁰⁷

2.2.1 Actos existentes, inexistentes y presuntivamente existentes.

En primer término cabe decir que, para que proceda la suspensión es necesario que el acto reclamado exista; es decir, si la suspensión tiene como objeto el paralizar o detener una situación que ya existe, o se está llevando a cabo, resulta que es totalmente improcedente decretar dicha medida, si no hay una situación sobre la cual pueda actuar.

Al examinar la existencia del acto reclamado, el Juzgador debe determinar en cada caso, los elementos de convicción que aporte la autoridad responsable en su informe previo, y en caso de que dicha autoridad niegue los actos que se reclaman, el quejoso deberá demostrar su existencia, desvirtuando el informe negativo de la responsable.

Es pertinente señalar que, basta que haya un indicio, por leve que sea de la posible existencia del acto reclamado, para que pueda concederse la

¹⁰⁷ Idem, p. 20.

suspensión; tomando en cuenta, que en el incidente de suspensión hay grandes limitaciones probatorias, por la misma rapidez en que debe resolverse, no es posible exigir prueba plena e indubitable de la existencia del acto reclamado, lo que será materia, en todo caso, del juicio principal.

Los actos, son considerados como inexistentes cuando la autoridad responsable al rendir su informe previo, niega su existencia y el quejoso no aporta prueba alguna en contrario, en estos casos es evidente que no hay nada que suspender, por falta de material sobre qué decretar la suspensión, entonces se debe negar la misma.

Tomando en cuenta lo que anteriormente asentamos respecto de que solo es necesario que haya un indicio de la existencia del acto reclamado, para conceder la suspensión, pero cuando ni siquiera existe ese indicio, el acto reclamado es inexistente.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 132, de la Ley de Amparo, que reza: "La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías, para el sólo efecto de la suspensión..."; se presume la existencia del acto reclamado, cuando la responsable no formule su informe previo, aun cuando dicha presunción admite prueba en contrario.

Para que opere esta presunción, es necesario que en autos exista constancia de que dicho informe se solicitó a la responsable en forma oportuna; es decir, hasta veinticuatro horas antes de la audiencia incidental, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Ley de Amparo.

2.2.2 Actos inminentes y actos futuros probables y remotos.

Los actos inminentes “son aquéllos que están próximos a realizarse y cuya comisión es más o menos segura en un lapso breve y reducido; es decir, el acto todavía no existe pero es una consecuencia legal de otros actos o hechos cuya existencia se encuentra acreditada, resultando la existencia del acto, inminentemente ser una consecuencia necesaria de los actos ya acreditados.”¹⁰⁸

En efecto, para que un acto revista el carácter de inminente, es necesario que él mismo derive de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de tal manera que con facilidad pueda asegurarse que se ejecutará en breve y sin lugar a dudas, pues de otra manera no se consideraría ese acto como inminente.

Los actos futuros, “dentro del amparo han sido delimitados atendiendo a la posibilidad jurídica de hacer procedente el juicio; la idea de futuro que tenemos a todos aquello que va a suceder y que aún no acontece; hablando de la suspensión esta idea la enfocamos a la ejecución del acto reclamado.”¹⁰⁹

“Estrictamente el acto futuro no puede producir ningún efecto de derecho puesto que aún no tiene existencia material y por lo mismo al no producir agravio, en la esfera jurídica del individuo, no se pueden reclamar dentro del juicio de amparo.”¹¹⁰

¹⁰⁸ Ignacio Burgoa Orihuela, op. Cit., p. 209.

¹⁰⁹ Idem., p. 209.

¹¹⁰ Genaro D. Góngora Pimentel, op. cit., p.143.

“Los actos futuros probables o remotos, “son aquéllos que no existen, no se han realizado y no existen, no se han realizado y existe una certeza clara y fundada de que se realicen; es decir, son actos que no existen y no se tiene la seguridad de que en realidad pueden llegar a existir.”¹¹¹

Su existencia depende de actos o hechos de los que no son una consecuencia legal y necesaria; es decir; solo existe la posibilidad de su existencia, por lo tanto, no hay que suspender, al no haber materia para la suspensión, la misma es improcedente.

2.2.3 Actos de autoridad y actos de particulares.

El amparo es procedente contra todos los actos de autoridad sin tomar en cuenta su jerarquía o poder, siempre y cuando se encuentren dentro de alguna de las hipótesis que establece el artículo 103 Constitucional.

“Los actos de la autoridades federales, estatales o municipales, son susceptibles de reclamarse a través del juicio de amparo y de suspenderse en los términos que la ley establece siempre y cuando sean violatorios de garantías individuales o cuando con afectación de una persona se vulnere el régimen federal de distribución de competencias, produciéndose invasión de soberanías entre la federación y los estados.”¹¹²

Entonces, no importa la jerarquía de la autoridad que emite el acto, siempre y cuando sea autoridad en términos de la ley; y para los efectos del amparo, el

¹¹¹ *idem.*, p. 143.

¹¹² *Ibidem*, p. 144.

concepto de autoridad, “comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar, como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen.”¹¹³

Los supuestos del artículo 103 Constitucional, coinciden en que debe consistir el acto reclamado en una ley o en un acto de autoridad; es decir, los únicos actos que pueden ser impugnados en el amparo, deben ser dictados y ejecutados por una autoridad.

“El acto reclamado se encuentra constituido por una conducta imperativa, unilateral y coercible, de una autoridad, que puede consistir en un acción positiva o negativa; y sólo contra actos de autoridad procederá el amparo y como consecuencia, también procede la suspensión.”¹¹⁴

Atendiendo a la naturaleza del juicio de amparo y puesto que se estableció como un medio de defensa en favor del gobernado, ante los actos arbitrarios del estado, solo pueden ser materia de este juicio, los actos de autoridad, con fundamento en el artículo 103 Constitucional, entonces, los actos de los particulares, no pueden ser reclamados a través del amparo y mucho menos pueden suspenderse.

Ignacio Burgoa, al respecto, dice: “La suspensión sólo procede contra actos de autoridad... por consiguiente los actos de particulares nunca son

¹¹³ Idem., p. 144.

¹¹⁴ Idem., p. 144.

suspendibles.”¹¹⁵

“Es posible que puedan presentarse actos de particulares violatorios de garantías individuales, éstos deben reclamarse ejercitando los medios de defensa que las leyes establecen para proteger a las personas contra tales actos.”¹¹⁶

Aspecto importante es al respecto el que consiste “en que, la autoridad cualquiera que sea, ejerce dos diferentes funciones, a las que corresponden dos aspectos de su personalidad jurídica, la de la autoridad propiamente tal, o persona de derecho público, y la de representante de los derechos patrimoniales del estado como entidad de derecho privado.”¹¹⁷

“En el primer caso, cuando ejercita sus facultades, es decir, legisla, juzga o ejecuta lo legislado o Juzgado, tales actos son susceptibles de suspenderse, porque son de autoridad propiamente tal.”¹¹⁸

“En el segundo supuesto cuando ejercita derechos patrimoniales, esto es, cuando adquiere o transmite el dominio, contrata o demanda, según le convenga, sus actos se equiparan a los de un particular, por cuanto actúa como persona de derecho civil, y no son susceptibles de suspenderse, porque se consideran actos de igual naturaleza jurídica que si los ejecutara un particular.”¹¹⁹

¹¹⁵Ignacio Burgoa Orihuela, op. cit., p. 711.

¹¹⁶idem., p. 711.

¹¹⁷Idem., p. 711.

¹¹⁸Ibidem., p. 712.

¹¹⁹Ibidem., p. 712.

Ahora bien, como consecuencia de los actos emanados de las autoridades, los particulares pueden ejecutar actos que por su propia naturaleza podrían afectar las garantías individuales de otros particulares.

2.2.4 Actos positivos y actos negativos

Los actos positivos "son actos de autoridad que se traducen en la decisión o ejecución de un hacer; consistente 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, y que implican una acción."¹²⁰

Solo opera la suspensión sobre actos positivos, que se traducen en un hacer por parte de la autoridad; porque solo se puede suspender una actividad y nunca una abstención.

No se puede obligar a la autoridad a que realice una actividad en virtud de haberse concedido la suspensión, sólo se puede suspender la actividad que dicha autoridad lleva a cabo.

Los actos negativos, "son aquellos en los cuales la autoridad se niega realizar una pretensión del gobernado. El acto reclamado negativo cuando estriba en un no hacer o en una abstención de parte de la autoridad responsable, lógicamente la suspensión es con evidencia improcedente, ya que no puede suspenderse lo que no es susceptible de realizarse."¹²¹

¹²⁰Genaro D. Góngora Pimentel op. cit., p. 134

¹²¹Ignacio Burgoa Orihuela. op. cit., p. 711

Noriega Cantú, considera que “los actos negativos implican que la autoridad se rehusa a hacer algo u omite hacer lo que la ley le impone.”¹²²

La negación “se entiende como un no conceder o en decir que una cosa no es cierta; en materia del amparo es conveniente tomarla como rehusar.”¹²³

Dichos actos se manifiestan con la conducta de las autoridades, que niegan lo que los gobernados le solicitan.

El juicio de amparo es procedente contra los actos negativos y el efecto de la sentencia que concede el amparo será el de obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir lo que la misma garantía exija.

“Con respecto a la suspensión de los actos negativos, podemos afirmar que no es dable concederla, puesto que se le daría a esta suspensión efectos restitutorios, que son propios de la sentencia que conceda el amparo.”¹²⁴

En efecto los actos negativos no pueden ser objeto de suspensión puesto que obligan a la autoridad a actuar en determinado sentido, a realizar una conducta cuya omisión se le reclama en el juicio de garantías, implicará dar a la suspensión efectos restitutorios que son propios de la sentencia de fondo; mientras que los efectos de la suspensión consisten únicamente en mantener las cosas en el estado en que se encuentran, y de concederse la suspensión

¹²²Alfonso Noriega Cantú op. cit., p. 171

¹²³ Idem., p. 171.

¹²⁴Genaro D. Góngora Pimentel op. cit. p. 135.

en contra de un acto negativo se obligaría a la responsable a realizar un acto cuya omisión se le reclama, dejando sin materia el juicio de amparo.

2.2.5 Actos prohibitivos y actos declarativos

Los actos prohibitivos "son aquéllos que fijan una limitación, la autoridad a los particulares, imponiéndoles la obligación de abstenerse de realizar cierta conducta o ejercitar los derechos reconocidos, pues éstos actos tienen actos positivos."¹²⁵

Por prohibir, se entiende: "Un impedimento o una negación de algo, cabe señalar que estos actos imponen al individuo una obligación de no hacer, que se traduce en una limitación a su conducta; y un acto positivo de autoridad."¹²⁶

Es decir, esa prohibición al gobernado antepone una actividad de la autoridad.

Los actos prohibitivos son diferentes a los negativos, ya que estos últimos implican una actitud de rebuscamientos de las autoridades, para hacer lo que se les solicita; mientras que los prohibitivos consisten en un hacer de la autoridad que se traduce en una limitación al gobernado.

Aun cuando éstos actos tienen como nota principal una prohibición, un no hacer, esta actuación la lleva a cabo la autoridad responsable, esta dirigida al gobernado y emana de la autoridad, que al dictarla implica un hacer; por eso es

¹²⁵ Idem., p. 135.

¹²⁶ Ibidem., p. 136.

procedente la suspensión.

Tratándose de la suspensión de actos reclamados, en caso de los prohibitivos, en ocasiones si se presenta el problema de dejar sin materia el amparo; porque, como sabemos, el acto prohibitivo implica una orden o conducta del particular afectado; entonces la procedencia de la suspensión debe examinarse en cada caso particular, tomando en cuenta la importancia del acto, tanto para la autoridad, como para el quejoso.

Pero en general si procede la suspensión, "tratándose de actos prohibitivos. Los actos declarativos, son aquéllos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero que no implican modificación alguna de derechos o de situaciones existentes."¹²⁷

Los actos declarativos "son aquellos en que la autoridad se limita a evidenciar una situación, pero no implican modificación a derechos o a situaciones jurídicas."¹²⁸

Es decir, el contenido de estos actos se agotan con la afirmación de que existe o no la voluntad de la ley, sin producir efecto alguno.

De los anteriores conceptos se desprende que los actos en comento, simplemente declaran una situación jurídica, éstos no producen afectación en la esfera jurídica de los individuos por lo que al no originarse perjuicio, no existe el agravio y por lo tanto no pueden reclamarse en amparo y menos aun

¹²⁷Genaro D. Góngora Pimentel, *op. cit.* p. 118

¹²⁸ *Idem.*, p. 118.

puede suspenderse, puesto que no hay una situación que se quiera suspender.

Cabe hacer la salvedad de que, los actos declarativos traen aparejado un principio de ejecución, si son susceptibles de reclamarse a través del juicio de amparo, puesto que dicha ejecución si causaría perjuicios al quejoso y originaría un agravio en su persona.

2.2.6 Actos negativos con efectos positivos

Los actos negativos con efectos positivos "son aquéllos que no obstante que consisten en un no hacer por parte de la autoridad, tienen como consecuencia inmediata una modificación de los derechos u obligaciones del quejoso."¹²⁹

Estos actos se presentan cuando el agraviado, con anterioridad al reclamado se encuentra en el goce de ciertos y determinados derechos o excepto de ciertas obligaciones y la abstención de la autoridad tiene como consecuencia la afectación de los derechos del quejoso.

Los actos negativos pueden producir efectos positivos; la abstención por parte de la autoridad puede producir que se realicen situaciones de hecho que afecten la esfera jurídica del gobernado.

La limitación que tienen estos actos, es que los efectos que producen, que pueden ser como los efectos producidos por actos positivos, se traduzcan en

¹²⁹ Ibidem., p. 120.

efectivos de las autoridades que tienden a imponer obligaciones al individuo.

Se diferencian de los negativos, tan solo porque en éstos no se producen efectos y los negativos con efectos positivos, si los producen, aun cuando la conducta de la autoridad consista en una abstención.

Contra los actos negativos con efectos positivos, si es procedente el juicio de amparo y también la suspensión, en los términos de la Ley de Amparo en sus artículos del 124 al 130.

Y la suspensión es procedente para el efecto de que se paralicen esos efectos positivos.

2.2.7 Actos consumados y actos de tracto sucesivo.

De esta clasificación se desprende, en gran parte la posibilidad de suspender o no el acto reclamado.

Ignacio Burgoa Orihuela al definir a los actos consumados dice: "Se entiende por acto consumado, aquél que se ha realizado total o íntegramente, o sea, que ha conseguido plenamente el objeto para el que fue dictado o ejecutado."¹³⁰

La doctrina ha estimado que los actos consumados, pueden serlo de un modo reparable y de un modo irreparable. Contra ambos la suspensión es

¹³⁰Ignacio Burgoa Orihuela, op. cit. p. 712.

improcedente.

Reparable, “son aquéllos que pueden repararse por medio del juicio Constitucional, cuyo objeto es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías que se reclamó en el juicio; por lo tanto, aun cuando ya se hayan consumado de una manera reparable, el juicio de amparo si procede.”¹³¹ “Como cuando un acto de autoridad contra el que se interpone el juicio de amparo se ha ejecutado en toda su integridad, es evidente que la suspensión contra él es improcedente, puesto que ésta no tendría ya materia en qué operar o respecto de la cual surtir efectos.”¹³²

Así, respecto de la suspensión, como el acto consumado es aquél que ya produjo todos sus efectos o consecuencias, ya no es procedente esta medida, porque de concederla se le daría efectos restitutorios que no son propios de la suspensión.

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.

Los actos consumados de un modo irreparable “son aquéllos que una vez efectuados no permiten restablecer las cosas al estado en que se encontraban antes de cometida la violación que se reclama, para reintegrar al agraviado en el goce y disfrute de sus garantías.”¹³³

¹³¹ Idem., p. 712.

¹³² Ibidem., p. 714.

¹³³ Idem., p. 714.

En este caso no procede ni el juicio de amparo y mucho menos la suspensión.

Estos actos se encuentran consumados por haber realizado todos sus efectos, por lo que las violaciones ya no pueden ser reparadas por el amparo; por lo tanto, estos actos no pueden ser reclamados mediante el juicio de garantías, ya que de concederse, la sentencia carecería de efectos, por la imposibilidad de restituir al quejoso en el goce de la garantía Constitucional violada.

Los actos de tracto sucesivo o continuados, “son aquellos cuya realización no tiene unicidad temporal o cronológica, esto es, que para la satisfacción integral de su objeto se refiere una sucesión de hechos cuya respectiva realización media un intervalo determinado.”¹³⁴

Son los que se realizan con una pluralidad de acciones que se dirigen a un sólo fin, la autoridad realiza periódicamente acciones encaminadas a un fin, así existe una sola resolución, varias acciones llevadas a cabo por las autoridades y una afectación al agraviado. El acto reclamado se repite una y otra vez en el tiempo perfeccionándose reiteradamente.

También se puede considerar dentro de los actos de tracto sucesivo “a aquéllos que tienen unidad de acción, pero su ejecución no es instantánea sino que ocurre en forma continua en el tiempo y requieren que la autoridad realice un nuevo acto, para que no se siga ejecutando el acto reclamado; en estos

¹³⁴ Idem., p. 714.

últimos casos se consuma una sola vez, sin necesidad de repetir sucesivamente las acciones de la autoridad, y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado."¹³⁵

Respecto de la suspensión, si es procedente contra actos de tracto sucesivo, ya que momento a momento se están realizando. Se pueden suspender en cualquier momento pero solo opera respecto de actos que no se han llevado a cabo.

¹³⁵ Idem.

CAPÍTULO III

REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

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

3.1 OTORGAMIENTO DE LA GARANTÍA, EN LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

Primeramente es necesario hacer mención a los requisitos derivados de dicha medida cautelar, estos son los de procedencia, previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, y los de efectividad, que se encuentran previstos en el artículo 125 del citado ordenamiento legal.

Por lo que respecta a los requisitos de efectividad, estos tienen como finalidad, dar inicio al surtimiento de la suspensión del acto; es decir, por virtud de éstos se inicia la paralización de los actos decretada por el Juez.

“Los requisitos de efectividad están integrados por todas aquellas condiciones que el quejoso debe llenar para que surta sus efectos la suspensión concedida, es decir, para que opere la paralización o cesación del acto reclamado o de sus consecuencias.”¹³⁶

“Los requisitos son exigencias legales posteriores a la concesión de la suspensión.”¹³⁷

Los requisitos en comento se refieren a la causación de los efectos de dicha medida suspensiva. Puede darse el caso que la suspensión haya sido concedida en virtud de estar satisfechas las condiciones de procedencia, y sin

¹³⁶ Ignacio Burgoa Orihuela, op. Cit., p. 763.

¹³⁷ idem., p. 763.

embargo no opere la paralización o cesación del acto reclamado o de sus consecuencias por no haberse cumplido los requisitos que la ley señala para su efectividad.

A diferencia de las condiciones de procedencia, que son exigibles legalmente en todo caso, los requisitos de efectividad sólo se establecen por la ley para determinados casos, limitativamente previstos.

“La suspensión a petición de parte se concederá una vez satisfechas las condiciones de procedencia; y la excepción, en que sólo en los casos legalmente previstos en forma expresa se exigirá además, el cumplimiento de aquellos requisitos que son de efectividad.”¹³⁸

El fundamento Constitucional de estos requisitos de efectividad, se encuentra en el artículo 107 Constitucional, que en su fracción X, primer párrafo establece que: “los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las garantías que determine la ley, tomando en cuenta la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que se pueden originar a los terceros perjudicados.”

El segundo párrafo de la citada fracción, indica que: “la suspensión debe otorgarse respecto de sentencias, dadas en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasione;” añadiendo que la suspensión quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban

¹³⁸ Ignacio Burgoa Orihuela, Op. Cit., p. 763

si se concediera el amparo y pagar los daños y perjuicios consiguientes.

Por otra parte, la fracción XVII, del artículo 107, señala “la autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando admita fianza que resulte ilusoria, siendo solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.”

Estos son los pilares fundamentales de los requisitos de efectividad de la suspensión del acto reclamado.

Por su parte, la ley Reglamentaria, establece que una vez que se ha cumplido con los requisitos que establece el artículo 124, el Juez concede la suspensión; sin embargo, para que surta efectos es necesario tomar en cuenta lo que señala el artículo 25 de la propia ley, al establecer: “En los casos en que sea procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.”

Y agrega que: “cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado, que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.” Esto debido solo en el supuesto de que con la concesión de la medida, se pueda causar daño o perjuicio a tercero.

El requisito de efectividad dentro de la suspensión se constituye mediante el otorgamiento de una garantía en los juicios de amparo que se encuentre en el

supuesto que establece el artículo 125 de la citada ley.

Los intereses que intervienen en el juicio de amparo son: los del quejoso, que se encuentra interesado en que se le conceda la suspensión; el de la sociedad que se protege de acuerdo a la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que lo establece como un requisito de procedencia (la no afectación a ese interés social) y por último el interés del tercero perjudicado.

“Esto conlleva a una situación de oposición entre el quejoso que pretende se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran y el tercero que en defensa de sus derechos tiene la pretensión de que sin demora, se lleve adelante la ejecución del acto reclamado.”¹³⁹

Ante este conflicto de intereses, el legislador ha decidido mantener una situación de equilibrio, sin favorecer totalmente al quejoso ni al tercero perjudicado, en detrimento de sus intereses, buscó pues, la manera de otorgar una seguridad al tercero perjudicado, para el caso de que se niegue el amparo al quejoso, es por esto que se previó dentro de la Ley de Amparo, el otorgamiento de una garantía a favor del tercero perjudicado, para salvaguardar sus intereses, que pudieran verse afectados por la suspensión del acto reclamado, es decir, debían reunirse los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, aunado a la prestación de una garantía suficiente a favor del tercero para el caso de que se negara el amparo.

Para determinar la existencia del tercero perjudicado, es necesario que el

¹³⁹ Alfonso Noriega Cantú. Op. Cit., p. 1031

demandado lo finque en su demanda (uno de los requisitos de la misma según artículo 116 de la Ley de Amparo), o también la autoridad responsable al producir su informe justificado puede manifestarlo; y en caso de duda corresponde resolver la existencia de un tercero perjudicado al Juez de Distrito.

Por lógica, “la suspensión debe concederse y surtir sus efectos sin necesidad de otorgar garantías, cuando además de llenarse los requisitos de ley, no exista tercero perjudicado en el juicio.”¹⁴⁰

La garantía debe comprender la indemnización de todos los daños y perjuicios que cause la suspensión ya sean anteriores o posteriores a la constitución de la garantía.

Ahora bien, los daños o perjuicios son de contenido económico, situación donde deben demostrarse real y positivamente y acreditar fehacientemente que se traducen en dinero y el monto de estos de lo contrario no surte efectos la garantía; sin embargo, el mismo artículo 125 de la Ley de Amparo, en su segundo párrafo establece que “la suspensión puede afectar derechos del tercero, no estimables en dinero, en tal situación la autoridad que conozca del amparo, fijará discrecionalmente el importe de la garantía.”

Por otro lado la cuestión relativa a cuándo debe otorgarse la garantía la contempla el artículo 139 de la Ley de Amparo que establece: “...El auto en que un Juez de Distrito conceda la suspensión, surtirá efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión; pero dejará de surtirlos si el agraviado no

¹⁴⁰ Alfonso Noriega Cantú. Op. Cit., p. 1032

llena, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado.”

Esto es, los efectos de la suspensión son paralizar la ejecución del acto reclamado, al dejar de tener fuerza jurídica el auto de suspensión, únicamente desaparecerá la detención decretada y la autoridad responsable tendrá expedita su jurisdicción para llevar adelante la ejecución, en caso de no cumplir requisitos en cinco días posteriores, más no significa que por el transcurso del tiempo pierda el quejoso el derecho a otorgar la garantía exigida, pero siempre que la ejecución no se haya llevado a cabo, no existiendo obstáculo en consecuencia para que pueda otorgarse.

Así, una vez otorgada la garantía el Juez de Distrito debe comunicarle a la autoridad responsable, para que está se abstenga de ejecutar el acto; o bien, transcurrido el término de cinco días la autoridad debe de informarse si se otorgó la garantía o no ante el Juez de Distrito, para abstenerse de ejecutar el acto o no, dependiendo si se cumplió con el requisito de la garantía.

3.1.1 Fijación de la garantía

El artículo 128 de la Ley de Amparo, señala que el Juez de Distrito debe fijar el monto de la garantía que debe otorgar el quejoso para que surta efectos la suspensión.

La garantía debe ser suficiente como para cubrir la reparación de lo daños así como la indemnización de los perjuicios que puedan causarse al tercero, si no se obtiene sentencia favorable para el quejoso. La fijación del monto de la

garantía no deja de presentar dificultades, porque a menudo el Juez de Distrito carecerá de datos para hacerla.

El artículo 125, párrafo segundo, establece que: "tratándose de derechos del tercero perjudicado que no sean estimables en dinero, será la autoridad que conozca del amparo la que fijará el monto de la garantía a su entera discreción."

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa, afirma que, "el monto de la garantía queda al arbitrio del Juez de Distrito tomándose como criterio, para tal efecto, la gravedad económica de los daños y perjuicios que con cesación o detención del acto reclamado y sus efectos pudiera resentir el tercero perjudicado, y si estos no son estimables en dinero, será el Juzgador el que a su libre arbitrio fijará el monto de la garantía."¹⁴¹

"Es necesario hacer notar que la estimación del Juez de Distrito, con respecto de la fijación del monto de la garantía se encuentra limitada por las pruebas rendidas por las partes, y según la importancia pecuniaria de los daños y perjuicios que con la suspensión del actos pudiera resentir el tercero."¹⁴²

De tal forma, el Juez deberá de tomar en cuenta en primer lugar, los daños y perjuicios que al tercero perjudicado pueda causarle la suspensión del acto que se reclama o de sus consecuencias y por otra parte los daños que se puedan causar al quejoso con la ejecución del acto que se reclama, pero

¹⁴¹Ignacio Burgoa Orihuela. Op. Cit., p. 766.

¹⁴²Alfonso Noriega Cantú. Op.cit., p. 1033.

además de todo ello la capacidad económica de ambas partes; por lo cual no es posible permitir que la garantía se determine de una manera caprichosa. El Juzgador podrá tomar en cuenta pruebas que no obren en el incidente de suspensión para fijar la garantía a fin de que surta efectos la medida concedida; de aquí que el Juzgador podrá tomar en consideración una prueba que obre en el juicio de amparo, pues de otra manera el quejoso con el solo hecho de no ofrecer pruebas en el incidente, podría beneficiarse con una garantía baja.

Cuando los daños y perjuicios sean estimables en dinero, y el quejoso no aporte pruebas en el incidente, de cualquier forma podrá fijar el monto de la garantía discrecionalmente el Juez de Distrito, haciendo uso del arbitrio que le concede la ley para tal efecto, siempre que motive y fundamente su determinación.

Lo mismo sucede con los daños y perjuicios no estimables en dinero.

Aunque, es claro que por las reglas del trámite de la suspensión, y en especial de la provisional, no se puede exigir al Juez que haga una motivación profunda de su arbitrio para la fijación de las garantías, pero si debe dar por lo menos algunos indicios que apunten a las razones que lo llevaron a determinar el monto. El Tribunal no podrá modificar el señalamiento del Juez, aunque éste pudiera parecer autoritario.

Cuando se trata de cuestiones patrimoniales que se encuentran controvertidas en juicios del orden común, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido algunas bases para fijar el monto de la garantía.

“En primer lugar, se establece el caso de que la suspensión se conceda en relación con un juicio del orden común, en el que hay bienes secuestrados que alcancen a cubrir la suerte principal.”¹⁴³

La Jurisprudencia contenida en el Volumen CXIV, Sexta Época, Cuarta parte, página 46, se ha pronunciado en el sentido de que si los bienes secuestrados (en el juicio ordinario), alcanzan a cubrir la suerte principal en el negocio, la garantía que se debe fijar al conceder la suspensión, debe responder sólo de los perjuicios que esta medida puede causar, los que deben calcularse por los intereses respectivos al tipo legal y durante el tiempo probable dentro del cual se supone que se debe resolver el fondo del asunto principal.

Con respecto a este criterio, cabe decir que si los bienes que le fueron secuestrados al quejoso son insuficientes, como para cubrir el total de la suerte principal del negocio, motivo de la controversia, la garantía que debe fijar el Juzgador al otorgar la suspensión, sólo debe responder de los perjuicios que se causen al tercero perjudicado con la suspensión del acto.

Esto es, si existe un embargo precautorio sobre bienes de una persona, para garantizar el resultado del juicio y esa misma persona, quejosa en el amparo es condenada por la sentencia dictada en su contra, al pago de determinada cantidad, la garantía que debe otorgar para que surta efectos la suspensión que se concedió, debe calcularse solamente por los intereses de la suma ya asegurada en el embargo.

¹⁴³ Idem., p. 1033.

Ahora, las garantías judiciales, como son las que se otorgan con motivo de la suspensión, sistema operativo en contratos de naturaleza especial, cuyos efectos no pueden equipararse a los de una fianza ordinaria, en la que las partes pueden señalar, de común acuerdo los Tribunales en que deban hacerse efectivas las obligaciones nacidas de estos contratos, es decir las garantías otorgadas en los juicios de amparo, dan nacimiento a obligaciones que tienen que hacerse efectivas de acuerdo con los mandamientos que la misma Ley de Amparo establece.

Respecto de los intereses que se deben tomar en cuenta para fijar el monto de la garantía en la suspensión, no deben fijarse tomando en cuenta los intereses convencionales y penales señalados en los contratos respectivos. Si los intereses no aparecen cuantificados en los actos reclamados, sino únicamente se especifican los daños y perjuicios consecuencia de la dilación en la percepción del importe del adeudo, mientras se resuelve el fondo del asunto; entonces aquéllos sólo consisten en los intereses al tipo legal sobre el importe que adeuda.

“Es decir, la garantía, comprende la indemnización de todos los daños y perjuicios que cause la suspensión aunque sean anteriores a la constitución de la garantía.”¹⁴⁴

En cuanto a la ampliación de la garantía, la Jurisprudencia del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1988, página 3042, lo contempla

¹⁴⁴ Alfonso Noriega Cantú, Op. Cit., p. 1037.

en el sentido de que una vez admitida, los jueces de Distrito o autoridad que conozca de la suspensión, no están capacitados para exigir su ampliación, si no se demuestra la existencia de hechos supervinientes que se traduzcan en la disminución de la solvencia en que se basaron para admitir al fiado, pues de lo contrario revocarían el auto en que admitieron al fiador propuesto, lo que no está dentro de sus facultades.

Es decir, una vez fijada la garantía y en tanto no se dicte sentencia ejecutoria en el amparo solo puede ampliar o modificar la garantía a petición de alguna de las partes y debe ocurrir un hecho superviniente que amerite tal modificación.

En el amparo indirecto el Juzgador puede fijar nueva garantía o simplemente dejar como garantía la exigida para la provisional, esto obedece a que cuando el Juez fija el monto de la garantía, en la suspensión provisional, sólo cuenta con los datos aportados por el quejoso; en cambio, cuando resuelve sobre la suspensión definitiva, la autoridad responsable ya rindió su informe previo y el Juez cuenta con más elementos que le permiten un mayor conocimiento del acto reclamado, y de los daños y perjuicios que se le pueden ocasionar al tercero perjudicado, con la concesión de la suspensión del acto.

3.1.2 Tipos de garantía

La Ley de Amparo, no contempla en su artículo 125, en que forma debe otorgarse la garantía, solamente los casos de procedencia, por lo que tomando en cuenta lo establecido en el artículo 2o. de dicho ordenamiento, a falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de

Procedimientos Civiles, y por su parte el artículo 9o. de este último código establece: "En todo caso en que este código exija el otorgamiento de una garantía, ésta se otorgará con sujeción a las disposiciones de las leyes sustantivas aplicables."

Ahora bien, la ley sustantiva aplicable es el Código Civil para el Distrito Federal, el cual contempla como formas de garantía, la fianza, la hipoteca, la prenda y el depósito.

En cualquiera de estas formas se puede otorgar la garantía en la suspensión.

El único caso en el que la Ley de Amparo establece una forma determinada de otorgar la garantía, es el previsto en el artículo 135, primer párrafo de dicho ordenamiento que a la letra dice: "Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se realiza ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio." Este precepto es solo en caso de pago de contribuciones, que se prevé mediante depósito."

En el artículo 173 de la misma ley, se establece que podrá concederse la suspensión, siempre que se aporte caución bastante para responder por los daños y perjuicios en casos de amparo directo, que trate de sentencias definitivas dictadas en juicios civiles; esto atiende a que es optativa la forma de otorgar la garantía. En estos casos, si se constituye depósito y se solicita que sea sustituida por fianza o hipoteca, legalmente procede esa sustitución

3.2 MEDIOS DE GARANTÍA CONTEMPLADOS POR EL CODIGO CIVIL.

Fianza

Esta se contempla en el artículo 2794 del Código Civil que establece: "contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si éste no lo hace."

La fianza puede ser otorgada por una persona física o por una sociedad constituida precisamente para el objeto de otorgar cauciones o garantías, ésta podrá ser otorgada por una persona física o por una compañía oficialmente autorizada para hacerlo.

En caso de que el fiador sea un particular, éste debe garantizar su solvencia, es decir, probar que tiene bienes raíces libres inscritos en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio y de un valor que garantice suficiente las obligaciones que contraiga, según lo establece el artículo 2850 del Código Civil.

No es necesario que el registro esté ubicado en la jurisdicción de la autoridad que conozca de la suspensión, y ni el inmueble.

Debe hacerse notar, que la obligación que contrae el fiador, subsiste mientras duran los efectos de la suspensión, y no puede declararse insubsistente; corresponde a la parte interesada el derecho de exigir su cumplimiento.

La ley permite que al otorgarse fianza por un particular se le remunere a

éste con ciertos honorarios, así lo establece la fracción II del artículo 126 de la Ley de Amparo, al referirse a lo que la contragarantía debe cubrir.

En cuanto a la fianza otorgada por una compañía autorizada, solo cabe decir que, la fianza que otorgue una sociedad mercantil, que no se ha constituido con el objeto especial de otorgar fianzas, y que, por su naturaleza y objeto, tampoco está capacitada para hacer esa clase de contratos, no se puede considerar como idónea para otorgar fianza en la suspensión.

Hipoteca

Es otro medio para otorgar la garantía, el Código Civil en su artículo 2893, lo define como: "una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagada con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley."

El artículo 2895 del mismo código, establece que "la hipoteca sólo puede recaer sobre bienes especialmente determinados." Entonces puede definirse como "aquél contrato por virtud del cual se asegura el cumplimiento de una obligación principal, afectando bienes determinados, generalmente inmuebles o derechos reales, impuestos sobre ellos, sin desposeer al dueño del bien gravado y que otorga al titular los derechos de enajenación y preferencia en el pago, en el caso de que aquélla obligación principal se venza y no sea cumplida por el deudor."

La obligación hipotecaria tiene a los siguientes sujetos: el acreedor

hipotecario, que es el tercero perjudicado y el deudor hipotecario, que puede ser el mismo quejoso o una persona que sea un tercero, quien tiene el carácter de acreedor hipotecario, para que el inmueble con su respectivo valor, permita se le cubran los daños y perjuicios que se hayan originado.

A diferencia de la fianza, la hipoteca ya no es una persona la que se obliga con todo su patrimonio, sino que la obligación surge en vista de un bien mueble o inmueble, que se grava expresamente para responder con preferencia al pago.¹⁴⁵

La hipoteca "es una garantía real, en virtud de que se constituye en razón de una cosa determinada; mientras que la fianza es la persona la que responde de la obligación."¹⁴⁶

Prenda.

Es otro medio de otorgar la garantía, "es un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago" así lo define el artículo 2856 del Código Civil.

En la hipótesis de que la garantía en la suspensión sea por medio de la prenda, el tercero perjudicado es quien tiene el carácter de acreedor prendario. El valor del bien dado en prenda responde por los daños y perjuicios que se originen al tercero perjudicado.

¹⁴⁵ Ignacio Burgoa Orihuela. op. cit., p. 765.

¹⁴⁶ Idem., p. 765.

“Como garantía para indemnizar al tercero perjudicado de los daños y perjuicios que le pudiera causar la suspensión del acto reclamado, la prenda es poco usual en la práctica, presentando varias analogías con la hipoteca por ser ambas garantías reales.”¹⁴⁷

Depósito

Es otra forma de otorgar la garantía en la suspensión del acto reclamado; éste debe hacerse ante la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa o del municipio que corresponda,

Tiene gran importancia este medio de otorgar la garantía, ya que la misma Ley de Amparo en su artículo 135 la señala como única forma de garantizar en materia de contribuciones, no es optativa la forma de constitución, como lo es en otras materias.

Dicha situación se observa en el citado artículo 135, párrafo primero que ya hemos comentado, que establece “Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio.” Este precepto es solo en caso de pago de contribuciones, que se prevé mediante depósito; por un lado posibilita al Juzgador para que discrecionalmente conceda la suspensión, pero por otro lo restringe, ya que para otorgar debe sujetarse, por la regla general al requisito previsto en ese artículo que consiste en el previo depósito de la cantidad que se reclama, sin

¹⁴⁷ Ignacio Burgoa Orihuela, Op. cit., p. 766.

permitir otra clase de garantía.

Así pues, el depósito es un acto que consiste en la entrega provisional, con carácter devolutivo, de un objeto determinado a alguna persona.

3.3 CONTRAGARANTÍA, EN MATERIA DE SUSPENSIÓN Y SUS EFECTOS

Dentro del incidente de suspensión, el legislador con justo criterio, resolvió mantener un equilibrio sano y equitativo entre los intereses del quejoso y los del tercero perjudicado, sin favorecer totalmente a uno o al otro.

“Para tal efecto, en la evolución del juicio de amparo, se exigió que cuando al conceder al quejoso el beneficio de la suspensión del acto reclamado, y como consecuencia paralizar la ejecución del mismo y, con ello se pudiera afectar derechos del tercero perjudicado; entonces el quejoso debería otorgar una garantía en favor de dicho tercero, bastante para reparar los daños e indemnizar los perjuicios que se le pudieran causar si no obtiene sentencia favorable en el amparo.”¹⁴⁸

“Aplicando la anterior medida, el quejoso parecía quedar en una situación de privilegio, porque podía detener la ejecución del acto reclamado, aun cuando quedara sujeto al pago, mediante la garantía que se le exige, de los daños y perjuicios que pudiera resentir el tercero perjudicado, si no obtenía sentencia favorable.

¹⁴⁸ Idem., p. 766.

Ante esta situación se hizo ostensible que el equilibrio que se pretendía mantener en la oposición planteada entre el quejoso y el tercero perjudicado, no era perfecto, porque era indubitable que también quien había obtenido en su favor un acto o bien una resolución, que era reclamada por medio del juicio de garantías, veía detenida su ejecución, hasta que se resolvía dicho juicio, pudiendo resentir por ello daños y perjuicios, no obstante tener en su favor la resolución impugnada.

Tomando en cuenta lo anterior y el que los derechos del quejoso y los del tercero perjudicado son correlativos, el legislador resolvió prever la posibilidad de que dicho tercero, tuviera oportunidad de llevar a cabo la ejecución del acto reclamado; en este caso, el quejoso, a su vez podría sufrir daños y perjuicios derivados de la ejecución del acto, si obtuviera sentencia favorable en el amparo, entonces se resolvió protegerlo exigiendo que el tercero otorgara una garantía, que fuera bastante para poder dar a la sentencia que concede el amparo, el efecto de reponer al quejoso en el goce de la garantía individual violada; es decir, restituir las cosas al estado que tenían antes de la violación Constitucional y pagar los daños y perjuicios que con la ejecución del acto reclamado se pudieran causar al quejoso.¹⁴⁹

En efecto, la ley faculta al tercero perjudicado para obtener la ejecución del acto reclamado, dejando sin efectos la suspensión otorgada al quejoso, en virtud de la garantía, si a su vez otorga una contragarantía.

La contragarantía, llamada así porque "hace nugatorio los efectos de la

¹⁴⁹ Ibidem., p. 768.

garantía, es una caución otorgada por el tercero perjudicado para que se ejecute o continúe la ejecución del acto reclamado.”¹⁵⁰

Así el primer párrafo del artículo 126 de la Ley de Amparo establece: “La suspensión otorgada conforme al artículo anterior quedará sin efecto si el tercero da, a su vez caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantía y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.”

De lo anterior se desprende que, concedida la suspensión y otorgada la garantía respectiva, por el quejoso; queda suspendida, paralizada, detenida la ejecución del acto reclamado; pero el legislador consideró que debían ser respetados los derechos del tercero perjudicado, entonces resolvió permitir la ejecución del acto, dejando sin efectos la suspensión, si el tercero otorgaba una contragarantía.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 126, establece que “para que pueda surtir efectos la caución que ofrezca el tercero, conforme al primer párrafo del citado artículo, dicho tercero deberá cubrir previamente el costo de la garantía que hubiese otorgado el quejoso.”

Ahora bien, la posibilidad de otorgar la contragarantía queda sujeta a dos condiciones contenidas en el artículo 127 de la Ley de Amparo, la primera de ellas, cuando dice: “No se admitirá la contrafianza cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo...”, es decir queda sin materia el amparo, cuando el acto reclamado se ejecuta y queda consumado

¹⁵⁰Ibidem., p. 469

irreparablemente, en este caso debe sobreseerse el juicio de garantías, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción IX del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Por lo cual un acto se encuentra consumado irreparablemente, cuando sea físicamente imposible volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, o cuando se trate de actos cuyos efectos no es posible legalmente hacer desaparecer, volviendo las cosas a su estado anterior.

La segunda excepción del artículo 127 de la Ley de Amparo, consiste en que no procede el otorgamiento de la contragarantía, cuando con la ejecución del acto reclamado se afecten derechos que no sean estimables en dinero, a los que se refiere el párrafo segundo del artículo 125 de la misma Ley de Amparo. Se considera que se está en presencia de éstos derechos, cuando se trate de derechos que conciernen al estado civil de las personas, sin relación alguna con su patrimonio, como la guarda y custodia de menores

3.4 CANCELACIÓN DE LA GARANTÍA EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Respecto a la cancelación de la garantía y contragarantía contemplada por el artículo 129 de la Ley de Amparo establece al respecto: "...Este incidente deberá promoverse dentro de los seis meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo; en la inteligencia de que, de no presentarse la reclamación dentro de este término, se procederá a la devolución o cancelación, en su caso, de la garantía o contragarantía."

Tratándose de la garantía, la ley establece que sólo responderá de los

daños y perjuicios que se causen al tercero perjudicado, en el caso de que el quejoso no obtenga sentencia favorable en el fondo del asunto, lo que implica que si el quejoso la obtiene, no está obligado a responder de nada, aun cuando los daños y perjuicios se causen, porque, cuando el quejoso obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo, es lógico que con la suspensión de los actos reclamados que le hubiere sido concedido en el incidente respectivo, no pudo ocasionar daño o perjuicio alguno al tercero perjudicado, por lo que procede la cancelación de la garantía que haya otorgado, sin necesidad de dar vista al tercero.

En cuanto a la contragarantía, si el quejoso no obtuvo sentencia favorable en cuanto al fondo del asunto, el tercero perjudicado no está obligado a responder de daños y perjuicios, aunque éstos se causen, ni a restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la supuesta violación de garantías; por lo tanto, una vez que cause ejecutoria la sentencia, procede cancelar la contragarantía.

Sólo procede la cancelación de la garantía y la contragarantía, otorgadas en la suspensión, si aquél en cuyo favor se otorgaron, manifiesta su voluntad consintiendo esa cancelación; o bien, si el que pretende la cancelación demuestra que con motivo de la suspensión, no se han causado a su contraparte los daños y perjuicios que se garantizan mediante la fianza.

El problema surge cuando tratándose de la garantía, el quejoso no obtiene el amparo y el tercero perjudicado no se presenta dentro del término de seis meses a promover la reclamación respectiva ante el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido de la suspensión; y en el caso de la

contragarantía cuando el quejoso habiendo obtenido sentencia favorable, no presenta la reclamación correspondiente.

En ambos casos, cuando la parte interesada pide la cancelación de la garantía o contragarantía, con la promoción respectiva, se manda dar vista a la parte contraria para que manifieste lo que a sus intereses convenga; pero si la parte a quien compete la reclamación por daños y perjuicios no desahoga la vista, el Juez de Distrito o la autoridad responsable no pueden decretar la cancelación de la garantía o contragarantía, por el silencio de la parte, sólo podrá cancelarla cuando después de fenecido el término de seis meses que establece el artículo 129 de Ley de Amparo, la parte interesada no dé contestación a la solicitud de cancelación, hecha por la contraparte. Entonces, de acuerdo a lo establecido en el artículo 129 de la Ley de Amparo, sólo se procederá a cancelar la garantía o contragarantía; en primer término, una vez que se ha resuelto el juicio de amparo, definitivamente, o porque sólo hasta ese momento se puede determinar en el sentido del juicio, a quien se le deben pagar los daños y perjuicios, al quejoso o al tercero perjudicado, según se trate la garantía o contragarantía.

Por el contrario, si se causaron daños y perjuicios con la suspensión del acto, o con la ejecución del mismo, no se pueden cancelar la garantía y la contragarantía, sin el consentimiento de la parte afectada; es decir, una vez que se hace la solicitud de cancelación ante el Juez de Distrito o la autoridad responsable, se deba dar vista a la otra parte, y solo en el caso de que manifieste su conformidad, se procederá a hacer la cancelación.

3.5 EL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS EN LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

El artículo 129 de la Ley de Amparo, establece que “cuando se trate de hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión, se tramitará ante la autoridad que conozca de ella, un incidente en los términos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles”; “este incidente deberá promoverse dentro de los seis meses siguientes al en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo, y de no hacerse la reclamación dentro de dicho término, sólo podrá exigirse esa responsabilidad ante las autoridades del orden común.”¹⁵¹

La reclamación para exigir las responsabilidades derivada de la garantía o de la contragarantía en el incidente de suspensión, debe hacerse mediante un incidente que se debe promover ante la autoridad que conoció de la suspensión y en los términos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles , en un término de seis meses, una vez que fenece dicho término, sólo puede hacerse exigible esta responsabilidad ante la autoridad común.

Al respecto, en primer lugar debemos decir que, los daños y perjuicios ocasionados por la suspensión, deben ser consecuencia directa e inmediata de dicha suspensión y esta relación inmediata y directa debe probarse.

¹⁵¹Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, op. Cit., p. 193.

La cuantificación de los daños y perjuicios dentro del incidente respectivo, está supeditada a las pruebas que rindan las partes; es decir, además de la demostración de que la parte quejosa no obtuvo la protección de la justicia federal, los daños y perjuicios deben probarse de manera indubitable como una consecuencia inmediata y directa de la suspensión o de la ejecución de los actos reclamados, según sea el caso.

Es procedente toda clase de pruebas, de las autoridades por el Código Federal de Procedimientos Civiles y que pueden consistir en las que obran en los autos del juicio de amparo y del incidente de suspensión en el que se hubiere constituido la garantía o contragarantía o en otras elaboradas precisamente para la demostración de los daños y perjuicios.

Una vez transcurrido el término de seis meses sin promover el incidente de daños y perjuicios, ante el Juez de Distrito o ante la autoridad que conoció de la suspensión, la responsabilidad proveniente de los daños y perjuicios sólo podrá exigirse ante las autoridades del orden común, de acuerdo a lo establecido por el artículo 129 de la Ley de Amparo.

Dicho término de seis meses comienza a correr al día siguiente al en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo.

Una vez fenecido dicho término, se procederá a la devolución o cancelación de la garantía o contragarantía.

Entonces, "si no se promueve el incidente de reclamación de daños y perjuicios dentro del término de seis meses, el quejoso pierde el derecho a

promoverlo según la Ley de Amparo y obtiene el de exigir tal responsabilidad ante las autoridades del fuero común, y contra la resolución que dicten éstas, después de agotar los recursos ordinarios, si es procedente el juicio de amparo."¹⁵²

3.6 MEDIOS DE DEFENSA EN CONTRA DE LA FIJACIÓN DE LA GARANTÍA O CONTRAGARANTÍA EN LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

Quedó establecido anteriormente que el Juez de Distrito o la autoridad que conoce de la suspensión, son los encargados de fijar tanto la garantía como la contragarantía, dentro del incidente de suspensión, así como que no pueden fijarlas de manera desproporcional y arbitraria, porque cualquiera de las partes puede inconformarse con ello además de que el monto de la garantía puede ser recurrible por cualquiera de ellas; ahora, lo importante es determinar el recurso que procede para impugnar el monto de dichas garantías, y que la Ley de Amparo no lo establece de manera expresa y precisa

Los únicos recursos permitidos por la Ley de Amparo, son: el de reclamación, el de revisión y el de queja.

El artículo 103 de la Ley de Amparo contempla al recurso de reclamación, y establece que éste sólo será procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Presidentes de las Salas o por los Presidentes de los Tribunales Colegiados

¹⁵² Idem

de circuito.

Por lo tanto, este recurso queda descartado, como el indicado para impugnar la fijación del monto de garantías o contragarantía.

En consecuencia sólo puede ser el recurso de revisión o el de queja, los idóneos para impugnar la resolución en comento.

El artículo 83 de la ley de la materia regula el recurso de revisión y en su fracción II, establece la procedencia de este recurso contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en las cuales concedan o nieguen la suspensión definitiva; modifiquen o revoquen el auto en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, y nieguen la revocación o modificación del auto en que se conceda la suspensión definitiva.

Del contenido de esta fracción se desprende que no dice nada respecto del monto de la garantía y contragarantía, ya que sólo se refiere a la concesión o revocación del auto en que se conceda o niegue la misma suspensión.

Por su parte el artículo 95, fracción VIII, establece que procede el recurso de queja "contra las autoridades responsables, en relación con los juicios de amparo de la competencia de los Tribunal Colegiado de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen éstas; cuando rehusen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes..."

Este precepto contempla algunos casos de impugnación de garantías y contragarantías; sin embargo sólo se refiere al amparo directo, nada dice respecto de la garantía fijada por un Juez de Distrito, además establece la procedencia de este recurso sólo en contra la autoridad responsable en el caso de que no provea sobre la suspensión o contra la concesión o negativa de la misma; respecto de la garantía y contragarantía, establece que procede contra la resolución donde se rehuse la admisión de aquéllas o cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes, pero no contempla el monto de la garantía y contragarantía.

En efecto; establece la procedencia del recurso de queja contra varias resoluciones pero en ningún momento se refiere a la que determina el monto de la garantía y de la contragarantía por lo que sigue el problema de determinar que recurso es el procedente para impugnar la fijación del monto de la garantía y de la contragarantía tanto en el amparo indirecto como en el directo.

Es posible que interpretando de una manera amplia esta fracción se pueda considerar que procede este recurso, cuando se fija la garantía y la contragarantía por autoridad responsable, en el amparo directo, sin embargo no deja de ser sólo una interpretación a esta fracción, porque de manera expresa no se encuentra prevista la posibilidad de recurrir la fijación del monto de la garantía y contragarantía, mediante este recurso.

Cabe hacer la observación de que la garantía en el incidente de suspensión puede ser fijada desde el momento en que se dicta la provisional o se puede fijar hasta que se resuelve sobre la definitiva, o bien se puede fijar en ambas suspensiones.

Entonces, se puede fijar el monto de la garantía en un auto o en una interlocutoria; y en ambas, se pueden causar perjuicio a las partes. Sin embargo, es importante hacer la distinción entre la fijación del monto de la garantía en la suspensión provisional que se hace en un auto; y la fijación de ese monto en la suspensión definitiva, que se hace en la interlocutoria que la resuelve; porque es diferente recurrir un auto a recurrir una resolución interlocutoria.

Existe al respecto diversidad de criterios contradictorios; es decir, al no establecer la ley de manera expresa cuál es el recurso idóneo para recurrir la fijación del monto de la garantía, se ha provocado confusión entre los órganos que conocen de la suspensión.

Pues bien, existe el criterio de que el monto de la garantía puede ser impugnado mediante el recurso de revisión, así lo contempla la Tesis Jurisprudencial correspondiente al Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-88. R-S. P 3977 que a la letra señala: "SUSPENSIÓN, RECURSO CONTRA LA.- La legalidad de la suspensión y la de los requisitos con los cuales se concede, no son materia de queja, puesto que el auto relativo es revisable"

El razonamiento que sustenta este criterio se basa en que contra el auto de suspensión definitiva procede el recurso de revisión, la queja es improcedente contra las modalidades con que la suspensión se concede, pues no sería jurídico que un mismo punto resolutivo, en parte fuera revisable y en parte fuera materia de queja.

Este criterio solo puede ser aplicable al caso en que la garantía se fije en la

resolución interlocutoria, que se dicte para resolver la suspensión definitiva.

Sería poco jurídico que una parte de la resolución interlocutoria fuera impugnabile mediante el recurso de revisión y otra parte en queja. Por lo tanto, este criterio es acertado sólo en lo que respecta a la fijación del monto de la garantía dentro de la misma interlocutoria que decide sobre la suspensión definitiva, porque si se fija en el acuerdo que concede la suspensión provisional, el recurso de queja es el que procede con apoyo en la fracción VI del artículo 95 de la Ley de Amparo.

La fracción VI del citado artículo establece “la procedencia del recurso de queja contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del Tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión que no admiten expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 de la Ley de Amparo y que por su naturaleza trascendental y grave, pueden causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la suspensión.”

Efectivamente, la manera en como está redactada esta fracción es posible considerar que en el caso de que la suspensión provisional sea otorgada y en el mismo auto se fije la garantía proceda en contra de esta fijación el recurso de queja.

Y a falta de precepto expreso, es posible considerar la fijación del monto de la garantía en la suspensión provisional, como un supuesto que contempla esta fracción.

A falta de disposición expresa de la ley, se puede caer en confusión y pensarse que como único recurso para impugnar la fijación del monto de la garantía en la suspensión, está el de queja.

Esta aseveración la podemos apoyar en los siguientes razonamientos; en primer lugar se dice que no es claro que la interlocutoria que concede la suspensión definitiva y fija la fianza correspondiente, admita expresamente el recurso de revisión en lo que hace exclusivamente al señalamiento del monto de la fianza, ya que la fracción II, del artículo 83 de la Ley de Amparo, que contempla la procedencia del recurso, habla de resoluciones que concedan, nieguen, modifiquen o revoquen la suspensión definitiva.

En segundo término se considera que la fijación de la fianza para la suspensión definitiva, si puede causar daños y perjuicios no reparables en la sentencia definitiva, pues si por incapacidad de otorgar la fianza el quejoso, se ejecutan los actos reclamados, así sea temporalmente, ello le puede causar una lesión que la posterior concesión del amparo no repararía.

De todo lo anterior, puede advertirse que es ostensible la disparidad de criterios respecto a cual es el recurso mediante el cual se puede impugnar el monto de la garantía requerida, para hacer efectiva la suspensión del acto reclamado; colocando así a las partes en un estado de indefensión, desde mi particular punto de vista, porque una vez que opta por el ejercicio de interponer determinado recurso, su interés queda en manos del ante el cual se interpone el recurso, dependiendo si éste sostiene el mismo criterio, respecto a cual de los dos recursos es el procedente.

CAPÍTULO IV

EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

4.1 SUSPENSIÓN PROVISIONAL Y DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La suspensión del acto reclamado dentro del juicio de amparo, se divide en suspensión de oficio y suspensión a petición de parte agraviada tal y como lo establece el artículo 122 de la Ley de Amparo. Esta última a su vez, se subdivide en provisional y definitiva.

Al interponer el quejoso su demanda de amparo indirecto en Materia Administrativa y solicitar la suspensión del acto reclamado, ésta le puede ser otorgada de manera provisional, de acuerdo a lo establecido por el artículo 130 de la Ley de Amparo, en relación con el 124 del mismo ordenamiento; en tanto se substancia el incidente relativo a la suspensión definitiva.

Se denomina provisional “a la suspensión que tiene una vigencia muy corta, ya que se inicia una vez que se admite la demanda de amparo y termina cuando se decide sobre la suspensión definitiva.”¹⁵³

El artículo 130 de la Ley de Amparo, contempla la suspensión provisional, y en su primer párrafo establece: “En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de

¹⁵³ Idem., p. 193.

Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que estime conveniente 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.”

Como se desprende del precepto transcrito, el Juez de Distrito tiene la discrecionalidad de conceder esta medida, claro está, tomando en cuenta lo establecido por el artículo 124 de la citada ley, y la situación de que exista peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado, con notorios perjuicios para el quejoso; la determinación de este último elemento, es aun cuestión de hecho que el Juzgador debe valorar a su libre arbitrio, debido a que es menester analizar la naturaleza del acto reclamado, tal y como lo establece el artículo 124, fracción II, que a la letra señala: “ARTICULO 124.- Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:... II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se

permita el incumplimiento de las órdenes militares;...”

Así lo sustenta la Tesis Jurisprudencial, visible en el Tomo XII-noviembre, Octava Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, página 441, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que a la letra señala: “SUSPENSION. FACULTAD DISCRECIONAL DEL JUEZ DE DISTRITO, ES INDISPENSABLE QUE LA SUSPENSION SEA PROCEDENTE PARA EJERCERLA. LEY DE AMPARO, ARTICULO 130 DE LA. El Juez de Distrito menciona en el acuerdo recurrido que concede la suspensión provisional en uso de la facultad discrecional que le otorga el artículo 130 de la Ley de Amparo, sin embargo, dicho numeral dice: En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios..., el primer supuesto para el ejercicio de esa facultad discrecional es que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de la ley de la materia, por lo que si no procede la suspensión, como en el caso concreto, porque se contravienen disposiciones de orden público, no es el caso de que el Juzgador de amparo ejerciera su facultad discrecional.”

El Juez de Distrito en el momento de dictar la suspensión provisional no cuenta con ningún elemento de prueba, por eso es procedente el utilizar su libre albedrío pues sólo analizará la procedencia de esta medida a la luz de los argumentos esgrimidos por el quejoso en su demanda. Del análisis que haga el Juez de esos hechos y de la apreciación subjetiva del perjuicio o de los perjuicios que los mismos puedan causar al tercero perjudicado o parte interesada como puede ser la sociedad o el bien común, dependerá si decreta o no la medida provisional, ordenando que las cosas se mantengan en el

estado que guardan hasta que se decida sobre la suspensión definitiva.

Esto es, hasta donde sea posible, el Juez al ordenar que se mantengan las cosas en el estado que guardan y hasta que se resuelva la suspensión definitiva, y si es necesario y el Juez lo estima pertinente, exigirá que el quejoso otorgue garantía bastante en favor del tercero perjudicado, para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la concesión de la medida provisional se le pudiera causar.

El mencionado funcionario no se concreta, lisa y llanamente a conceder la suspensión del acto reclamado, sino que debe fijar con toda precisión cómo deben quedar las cosas al ser paralizadas por la suspensión provisional, todo con la finalidad de que no se defrauden derechos de terceros con el otorgamiento de la suspensión.

Los efectos de la suspensión provisional consisten en mantener las cosas en estado que guardaban al decretarla, y no el de restituir las al que tenían antes de la violación de garantías, ya que este es un efecto que corresponde únicamente a la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo. Tanto la doctrina, como la Jurisprudencia han sostenido que el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, de manera provisional, implica una obligación para la autoridad responsable, que consiste en no alterar el estado en que se encuentran las cosas, al concederse esta medida.

Así lo abunda la Tesis Jurisprudencial de la Primera Sala, en el Tómo XLI, Quinta Epoca, en la página 823, del Semanario Judicial de la Federación, que establece: "SUSPENSION PROVISIONAL, EFECTOS DE LA. De acuerdo

con el artículo 56 de la Ley de Amparo, los efectos de la suspensión provisional consiste por una parte, en que se mantengan las cosas en estado que guardaban, pero el término de setenta y dos horas, y por otra, en que transcurso de términos, sin que se dicte la suspensión en forma, deja sin efecto la providencia mencionada de los términos y espíritu de este precepto, se desprende, fundamentalmente, que la duración de suspensión provisional quedan subordinados a estos dos hechos 1o., al transcurso del término de setenta y dos horas, aun que no se resuelva sobre la suspensión definitiva, 2o., a que se dicte la resolución sobre la suspensión definitiva y pueden ocurrir dos cosas ha saber primero que, se concede la suspensión y en este caso dentro de la naturaleza de esa resolución, de la más completa equidad y de un criterio racional y jurídico es indudable que la suspensión provisional se convierta en definitiva, mediante los requisitos que señala al Juez, con arreglo a la ley , para que surja el su efecto legal; y como en este criterio de absoluta equidad no sería posible en la generalidad de los casos que el interesado pudiera llevar el requisito que se le exige, en el preciso momento que se le notifica la resolución de que se le a concedido la suspensión definitiva, surge una ficción de derecho, enteramente fundada porque en ese preciso la suspensión definitiva no puede surtir sus efectos legales, por no haberse llenado el requisito correspondiente; y como sería injusto e irrisorio que se ejecutara al acto reclamado, después de haberse concedido la suspensión definitiva, indudablemente que continúan prolongándose la suspensión provisional por el término legalmente indispensable para que se llene dicho requisito, ya que, en ese momento, todavía no ha comenzado a surtir sus efectos la suspensión definitiva; y segundo, por lo que toca el caso en que se niegue la suspensión definitiva, hay que fijarse el los términos precisos en el precepto indicado en el sentido en que el transcurso del plazo, sin dictarse suspensión en forma, deja sin efecto la

providencia mencionada, es decir, queda expedida la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto, lo que está en perfecto acuerdo con el espíritu y el objeto del artículo 56 de la ley reglamentaria del Juicio de Amparo, que es de impedir que, de momento, y con un término perentorio, se ejecute el acto, y con mayor razón cuando deja de surtir efectos de suspensión, provisional, por haberse negado la definitiva.”

Es decir, la autoridad responsable queda imposibilitada a ejecutar o seguir ejecutando los actos que el quejoso estima como violatorios de sus garantías o, en su caso, realizar toda actividad o conducta que tienda a modificar en cualquier sentido la referida situación.

De ahí, la dificultad que tiene el Juzgador para limitar los alcances de la suspensión, ya que dicha medida puede tener efectos múltiples, según el caso concreto de que se trate, pues puede impedir la realización de los actos que se reclaman, la causación de sus consecuencias o la de las situaciones aún no producidas; o bien, la conservación de las que hubieren acaecido con anterioridad al otorgamiento de la medida cautelar.

Mediante el otorgamiento de esta medida, se conserva la materia del incidente de suspensión, en tanto se resuelve la suspensión definitiva; así como la suspensión definitiva tiene como objeto mantener viva la materia del amparo, hasta que se resuelve definitivamente el juicio; si el acto reclamado se ejecuta en el lapso que dura la tramitación del incidente, la suspensión definitiva debe negarse, porque no opera esta medida frente a los actos consumados, cuando éstos se han efectuado de manera irreparable.

Si el acto reclamado no se ha ejecutado al momento de decretarse la suspensión provisional, una vez otorgada, la autoridad responsable debe abstenerse de ejecutarlo, si ya se ejecutó pero tiene efectos de carácter positivo, estos efectos quedan paralizados y si el acto se está ejecutando, entonces se detiene esa ejecución así lo establece el primer párrafo del artículo 130 de la Ley de Amparo.

Así pues, la suspensión provisional no se traduce en una simple paralización, sino que además el Juez de Distrito puede tomar ciertas medidas e imprimirle ciertas modalidades a la suspensión, por lo cual, si la autoridad modifica su acto en beneficio del quejoso o lo revoca totalmente, no hay impedimento legal para que lo realice, ya que de existir, desaparecería el acto reclamado tal y como lo sustenta el artículo 140 de la mencionada Ley de Amparo.

Por otro lado, la suspensión no puede tener el efecto de hacer desaparecer la materia del amparo, como podría pasar si con su concesión o negativa, se resuelve el fondo del amparo; por lo tanto, el Juez de Distrito debe tomar las medidas pertinentes para conservar dicha materia.

“Finalmente, lo resuelto respecto de la suspensión provisional es independiente de lo que se resuelve en la definitiva ya que el Juez de Distrito, al resolver sobre la suspensión provisional carece totalmente de elementos probatorios, sólo cuenta con el dicho del quejoso; en cambio, al resolver sobre la definitiva, ya cuenta con los elementos de prueba aportados por las partes, que le permiten hacer una mejor apreciación de los hechos, y en consecuencia,

dictar una resolución más atinada.”¹⁵⁴

Por su parte, “la suspensión definitiva es la resolución que se dicta en el incidente de suspensión, en el juicio de amparo.”¹⁵⁵

“La suspensión tiene por objeto prolongar, en algunos casos, la situación jurídica creada por la suspensión provisional, aunque frecuentemente se altere esa situación, en virtud de que el Juez de Distrito ya cuenta con más elementos de los que contiene la demanda de amparo, especialmente el informe previo de la autoridad responsable, en el que se asienta si son o no ciertos los actos reclamados y las razones en las cuales se apoya; si es cierto además de las pruebas aportadas por las partes; elementos que servirán al Juez para estimar si se satisfacen los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, y se puede decretar la suspensión definitiva.”¹⁵⁶

“El Juez de Distrito no está obligado a otorgarla aunque se haya otorgado la provisional, porque puede cambiar el sentido del acto que se reclama, porque las pruebas pueden desvirtuarlo o bien porque se extingue el acto reclamado, etc. La suspensión general se solicita en el cuerpo mismo de la demanda de amparo; por lo que, además de las copias de la demanda para la autoridad responsable, tercero perjudicado y Ministerio Público, se deben exhibir más para el incidente de suspensión, cuando se solicita está y no proceda concederla de oficio.”¹⁵⁷

¹⁵⁴ Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, op. Cit., p. 72

¹⁵⁵ Idem., p. 72.

¹⁵⁶ Ibidem, p.73.

¹⁵⁷ idem., p.73

La suspensión a petición de parte, se tramita en forma de incidente y, por cuerda separada del expediente principal, el expediente relativo a la suspensión se llevará siempre por duplicado, es por eso que se requieren dos copias de la demanda para su tramitación.

Puede suceder que el quejoso en el momento de presentar la demanda de amparo, no solicite la suspensión del acto reclamado; el artículo 141 de la Ley de Amparo, contempla que el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia.

El artículo 131 de la Ley de Amparo establece que una vez solicitada la suspensión, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, la que deberá rendirlo dentro del término de 24 horas.

Transcurrido dicho término, con o sin informe, se celebrará la audiencia incidental, dentro de 72 horas, excepto en el caso previsto por el artículo 133 del mismo ordenamiento (que señala que “cuando alguna o algunas de las autoridades responsables funcionen fuera del lugar de la 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....”), en la fecha y hora que se haya señalado en el auto inicial.

El mencionado informe previo según el artículo 132, de la Ley de Amparo se concretará a expresar si son ciertos o no los actos que se le atribuyen a la autoridad que lo rinde y que determine la existencia del acto que a ella se le

reclama y cuando sea necesario, la cuantía del asunto que los haya motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión, la falta de informe establece la presunción de ser cierto el acto. Así el mismo artículo citado en su párrafo segundo, señala que en casos urgentes, el Juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe vía telegráfica.

En la audiencia incidental las partes podrán ofrecer pruebas y formular alegatos, y el Juez de Distrito resolverá en el mismo acto, concediendo o negando la suspensión o lo que fue procedente, así lo establece el artículo 131 de la Ley de Amparo.

“Una vez celebrada la audiencia incidental, el Juez de Distrito debe resolver sobre la suspensión definitiva, que se le llamará interlocutoria, ya que resuelve un incidente, una cuestión accesoria, que se presenta como un conflicto de intereses y por lo cual tienen un carácter eminente jurisdiccional; de aquél que en la interlocutoria no deben estudiarse cuestiones que se refiera al fondo del asunto. Esta imposibilidad abarca desde la inconstitucionalidad del acto reclamado, hasta la procedencia o improcedencia del juicio.”¹⁵⁸

Si el Juez de Distrito supeditó la suspensión a determinados requisitos, como el otorgamiento de una garantía, deben ser satisfechos dentro de los cinco días siguientes al en que surta su efecto legal la notificación de la interlocutoria, que debe hacerse a la autoridad responsable.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 75.

Así, para que el Juez de Distrito exija a las autoridades responsables el cumplimiento de la interlocutoria no es necesario que tal resolución haya causado ejecutoria, toda vez que el artículo 139 de la propia Ley de Amparo dispone que concedida la suspensión, surte efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión, esto es, que no impide tal interposición, que la suspensión detenga los actos reclamados o consecuencias; de esta manera, la suspensión definitiva subsiste en pleno vigor mientras se resuelve el recurso de revisión que se haya promovido contra la sentencia pronunciada por el Juez de Distrito.

4.2 EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La suspensión provisional "es una paralización de la actividad de la autoridad responsable, únicamente en lo que se refiere el acto reclamado, dicha paralización es temporal, de ahí su denominación provisional"¹⁵⁹; es decir, esta medida tiene una vigencia muy corta relativamente. Aquí surge el cuestionamiento de cuál es el instante en que comienza a surtir efectos dicha medida, ya que precisar cuando termina su vigencia, no presenta ningún problema, puesto que el mismo artículo 130, en su primer párrafo, establece el momento en el cual cesan los efectos de la suspensión provisional y es hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución en la que se niegue o conceda la suspensión definitiva.

Lo que se traduce según mi criterio, en que, mientras no se haga tal

¹⁵⁹ *Idem.*, p. 75

notificación con las formalidades de ley, la autoridad no está obligada a acatar la medida provisional; por lo cual puede suceder que una vez otorgada la suspensión provisional, la autoridad responsable ejecute el acto reclamado, porque todavía no se le ha notificado el auto en el que se concede la medida provisional.

Puede existir entonces confusión, respecto de cuándo comienza a tener vigencia la suspensión provisional, ya que por una parte el artículo 139 de la Ley de Amparo, establece que la suspensión surte efectos desde luego, y por otro lado, cómo podemos obligar a la autoridad responsable a que acate un mandamiento que todavía no se le ha notificado legalmente.

El Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, en el informe de labores a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se ha pronunciado el siguiente criterio: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL SURTE EFECTOS DESDE LUEGO Y NO HASTA QUE SE NOTIFIQUE EL AUTO QUE LA DECRETE.- El artículo 139 de la Ley de Amparo, en su parte conducente dice: 'El auto en que un Juez de Distrito concede la suspensión, surtirá efectos desde luego...' . Por tanto, el hecho de que a la autoridad se le haya notificado la resolución que concede la suspensión provisional con posterioridad a la fecha en que ejecutó el acto que se reclama, no la exime de su cumplimiento si la concesión de la suspensión provisional se decretó con anterioridad, pues lo que determina su obligatoriedad es el haberse concedido y no su notificación."

"La consideración de que la autoridad responsable debe acatar el auto que concede la suspensión provisional también desde luego, sin que exista

debidamente probado en autos o de cualquier forma una notificación de ese auto, resulta ilógico; ya que no es correcto obligar a la autoridad a acatar un mandamiento del cual no tiene conocimiento.”¹⁶⁰

Sin embargo es muy frecuente que el interesado o su representante, al obtener la suspensión provisional solicitada, obtenga de inmediato una copia certificada de ese mandamiento y con ella se presenta a la autoridad responsable haciéndole saber en forma extraoficial la existencia de la suspensión provisional y que, por lo tanto, el quejoso ya está bajo la protección de esa medida, para impedir la ejecución del acto reclamado.

En la mayoría de los casos, la autoridad responsable, en vista de la copia certificada del auto que concede la suspensión provisional, se abstiene de ejecutar el acto reclamado. Por el contrario, si no obstante la presentación de la copia certificada del auto en que se concede la suspensión provisional, la autoridad responsable ejecuta el acto reclamado, el quejoso puede denunciar la violación a la medida otorgada, aportando como prueba la documental para acreditar que sí se mostró la referida copia.

El artículo 206 de la Ley de Amparo, dispone: “La autoridad que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada...”.

“Esto implica la obligación de la autoridad responsable, de acatar la suspensión provisional en el preciso instante en que tenga conocimiento de la orden, pues no puede haber obligación legal de acatar una orden que

¹⁶⁰ Idem., p. 75.

desconoce, esto es, surte efectos la suspensión provisional desde el momento en que es decretada, pero se vuelve exigible su acatamiento por la autoridad responsable, en el momento en que se le notifique su otorgamiento; ya sea por medio del Juzgado de Distrito que concedió dicha medida o mediante la exhibición de la copia certificada del auto que la concede, que haga el quejoso.”¹⁶¹

Una vez que se ha dictado el auto que concede la suspensión provisional, surge la cuestión relativa al cumplimiento del auto respectivo, según el artículo 139 de la multicitada Ley de Amparo.

La Ley de Amparo en este punto, adopta el mismo sistema legal que el establecido para la ejecución y cumplimiento de la sentencia Constitucional que concede el amparo al quejoso, así el artículo 143, dispone: “Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observarán las disposiciones de los artículos 104 y 105, párrafo primero, 107 y 111 de esta ley...”.

De acuerdo con estos preceptos, aplicados a la suspensión una vez que el Juez de Distrito ha dictado el auto concediendo la suspensión, debe comunicar por oficio y sin demora alguna a las autoridades responsables para su cumplimiento y lo hará saber a las partes.

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, mismos que se encuentran contenidos en el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala: “artículo 22.-

¹⁶¹ Ibidem., p. 76.

Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de dicho auto, sin perjuicio de comunicarlo íntegramente.”

Además en el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al auto de suspensión.

Asimismo el artículo 105, de la Ley de Amparo, aplicado a la suspensión, establece que si dentro de las 24 horas siguientes a la notificación hecha a las partes y a la autoridad responsable, el auto no quedará cumplido, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el Juez de Distrito, requerirá de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora el auto; y si la autoridad no tuviera superior, el requerimiento se hará directamente a ella.

En el caso de que se trate sólo de un retardo o de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervenga en la ejecución, debe seguirse el procedimiento antes transcrito; y si constituye incumplimiento, el procedimiento es diferente, como violación a la suspensión provisional.

Por otro lado se cuestiona que si la autoridad que va a ejecutar el acto reclamado, está obligada a obedecer el auto que otorga la suspensión, cuando

no se haya señalado como responsable en la demanda de garantías, en la que se solicitó la suspensión del acto reclamado, a lo cual se afirma que cuando se concede la suspensión contra la autoridad que ordena el acto, debe entenderse también que comprende a la autoridad ejecutora, aun cuando no haya recibido la orden que debe ejecutar, si de todas maneras tendrá que recibirla después.

Ahora bien, puede en un momento dado existir una violación al auto de suspensión provisional, en cuanto al cumplimiento del mismo, cuando las autoridades responsables, modifiquen por los consabidos actos, consecuencias y efectos, el estado de su materia de afección existente en el momento en que tal medida se decreta.

El artículo 206 de la Ley de Amparo prevé el supuesto de la violación a la suspensión provisional; y a la letra establece: "La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión, debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra."

"La gravedad de esta desobediencia es clara y manifiesta, porque pudiera suceder que por no obedecer el auto de suspensión, posiblemente se realice en forma irreparable o la omisión pueda causar efectos que lesionen al quejoso y que precisamente se pretenden evitar con el otorgamiento de la suspensión."¹⁶²

¹⁶² Juventino V. Castro, La suspensión del acto reclamado, p. 140.

“Puede darse el caso de que una vez concedida la suspensión, las autoridades responsables llevan a cabo los actos, pero sucede que ésta no fue notificada, lo cual no debe traer como consecuencia decretar la violación, ya que el artículo previo en cita, sanciona el dolo de las autoridades que aun sabiendo la concesión de la suspensión ejecuten el acto, más no cuando esta no fue notificada o enterada; sin embargo, ésto no implica un impedimento para que una vez ejecutado el acto, el Juez restablezca las cosas al estado que tenían, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

En el momento en que la parte quejosa en un juicio de amparo denuncie la violación a la suspensión provisional de los actos reclamados, antes de que se resuelva sobre la suspensión definitiva, el Juez de Distrito deberá tramitar en lo sucesivo dos procedimientos distintos, uno para resolver si se concede la suspensión definitiva y otra para determinar si las autoridades incurrieron en desacato a la suspensión provisional y, aunque cada procedimiento requiera de una tramitación propia, dicha tramitación puede desarrollarse simultáneamente.

Así pues la declaración de que se ha violado la suspensión provisional tiene por efecto que se deje insubsistente el acto violatorio de la medida cautela y se determine la responsabilidad administrativa o penal de las autoridades por su desacato, además dejar a salvo los derechos que la quejosa pueda tener para exigir responsabilidades, daños y perjuicios, por la violación a la suspensión provisional, mientras estuvo vigente.

En tanto que la concesión de la suspensión definitiva provoca que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran hasta que se resuelva por sentencia ejecutoria en el juicio principal.

“Son procedimientos autónomos, y el hecho de que se resuelva primero la suspensión definitiva, no deja sin materia el incidente de violación a la suspensión provisional, ya que versa sobre materia distinta que es la responsabilidad en que pueden incurrir las autoridades responsables por su desacato a una resolución judicial.”¹⁶³

De acuerdo a lo anterior, considero que la violación a la suspensión provisional, se tramita en forma de incidente, en el cual se establece la demostración de tres cuestiones indispensables: que la medida cautelar de que se trata haya sido concedida por el Juez federal; que la citada suspensión este debidamente notificada a las autoridades responsables y estar probado que en fecha posterior a la notificación de la medida suspensiva, las autoridades ejecutaron los actos reclamados.

Dicha violación se tramita en forma de incidente, que conocerá de él, el Juez de Distrito o la autoridad que otorgó la suspensión provisional y contra lo que se resuelva en este incidente, procede el recurso de queja (artículo 95, fracción VI de la Ley de Amparo).

Por otro lado, previo al cumplimiento de la suspensión provisional, procede la interposición del recurso de queja, como único precedente para impugnar las resoluciones que se dicten en ella.

La fracción II del artículo 95 establece la procedencia del recurso de queja en contra de las autoridades responsables en los casos a que se refiere el

¹⁶³ Idem., p. 140.

artículo 107, fracción VI de la Constitución Federal por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; de igual forma el mismo artículo contempla en su fracción XI la procedencia del recurso de queja contra las resoluciones del Juez de Distrito o del superior de Tribunal responsable, en su caso en que concedan (caso en que interpone la autoridad) o nieguen (caso en que interpone el quejoso) la suspensión provisional.

Al respecto, se cita la siguiente Tesis Jurisprudencial, contenida en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII-Julio, Octava Epoca, página 251, que a la letra señala: "NEGATIVA DE LA SUSPENSION PROVISIONAL. DEBE IMPUGNARSE EN QUEJA CON APOYO DE LA FRACCION XI DEL ARTICULO 95 DE LA LEY DE AMPARO, LA. Si del contenido del libelo se advierte que el quejoso insiste en que se le conceda suspensión provisional que le fue negada por el Juez a quo, es incuestionable que la impugnación debe hacerse con apoyo en la fracción XI del artículo 95 de la Ley de Amparo y no con base en la fracción VI del artículo en comento."

De dicha fracción se desprende que en la ejecución del auto de suspensión, puede existir extralimitación en los términos fijados en el auto suspensivo y, entonces existe exceso en la ejecución; asimismo puede existir imperfección, falta o carencia, en el cumplimiento de los límites o alcances materiales o jurídicos, del auto del Juez de Distrito, entonces existe defecto en la ejecución.

Dicho recurso puede interponerlo cualquiera de las partes o persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de la resolución (artículo 96 de la Ley de Amparo), a este respecto, cabe hacer

mención que las autoridades responsables, también podrán interponer dicho recurso en el caso que se conceda dicha suspensión. El término de interposición es en cualquier tiempo mientras se falla el juicio de amparo en lo principal, por resolución firme (artículo 97, fracción I). Se presenta el escrito, con copias correspondientes, se le dará entrada y, se requerirá a la autoridad a quien se demanda, rinda su informe sobre la materia de impugnación, en el término de tres días, posterior a este término con o sin informe, se dará vista al Ministerio Público adscrito al Juzgado por igual término y después de tres días siguientes se dictará resolución que corresponda.

En cuanto a la fracción XI, del artículo 95, de la Ley de Amparo, son los Tribunales Colegiados de Circuito los encargados de conocer de las quejas interpuestas con fundamento en esta fracción.

El citado recurso debe interponerse dentro de las 24 horas siguientes en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

Ya sea que el Juez de Distrito o el superior del Tribunal responsable, reciban el recurso de queja, deben remitir dichos escritos al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

Una vez emitidos los escritos de queja y al mismo tiempo rendido el respectivo informe, dentro de las 48 horas siguientes el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, resolverá de plano lo que proceda.

Por lo que hace a la suspensión definitiva, el artículo 83, fracción II, de la Ley de Amparo, prevé los casos en que procede el recurso de revisión en el

incidente de suspensión; precisamente en el inciso a) de ésta fracción, establece que procede el recurso de revisión contra los jueces de Distrito o del superior de la autoridad responsable, que concedan o nieguen la suspensión definitiva.

El Tribunal Colegiado de Circuito, es el que debe conocer del recurso de revisión, y se substituye al Juez de Distrito o al superior de la autoridad responsable que dictó la resolución impugnada, analizando todos y cada uno de los fundamentos legales que fueron tomados en cuenta para reconceder o negar la suspensión definitiva del acto reclamado.

Es decir, el Tribunal revisor analizará todos los elementos con los que contó el Juez de Distrito o el superior de la autoridad responsable, para pronunciar la interlocutoria suspensiva; estos elementos debieron ser aportados durante la tramitación del incidente y deben ir encaminados a demostrar la procedencia o improcedencia de la medida suspensiva que se solicita.

El segundo caso en el que procede el recurso de revisión es el previsto en el inciso b) de la fracción II, del precepto en comento. Este inciso dice que procede el recurso de revisión en contra de las resoluciones del Juez de Distrito o el superior de la autoridad responsable, modifiquen o revoquen el auto en que se conceda o niegue la suspensión definitiva; y el inciso c), establece que procede contra las resoluciones de las citadas autoridades, que nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso b), o sea el auto en que se conceda o niegue la suspensión definitiva.

El Tribunal Colegiado al resolver el recurso de revisión en estos casos,

analiza si el Juez de Distrito o la autoridad que conoció de la suspensión, procedieron legalmente con el fin de constar si la resolución impugnada se apegó a la ley, por ser ésta aplicable al caso concreto en virtud de los hechos y circunstancias particulares que en él concurren.

Con respecto al trámite que debe darse al recurso de revisión, el términos generales es el siguiente: el recurso debe interponerse por escrito, original y copia para cada una de las partes, en el que el recurrente expresará los agravios que le cause la resolución que se impugna. Cuando falten total o parcialmente dichas copias, se requerirá a la parte recurrente, por notificación personal, para que las presente dentro del término de tres días con el apercibimiento correspondientes; si no las exhibe, quien esté conociendo del juicio de amparo tendrá por no interpuesto el recurso; así lo establece el artículo 88 de la Ley de Amparo.

El artículo 86 de la Ley de Amparo establece entre otras cosas, que el recurso de revisión se interpondrá por conducto del Juez de Distrito o de la autoridad que conozca del juicio de amparo. El término para la interposición del recurso es de diez días, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

Por su parte el artículo 87 de la Ley de Amparo, establece asimismo, que las autoridades responsables solo pueden recurrir en revisión las sentencias que afecten específicamente el acto que de cada una de ellas se reclama, por lo que no están en aptitud de impugnarlas para salir en defensa de actos que no sean suyos.

Interpuesta la revisión y recibidas las copias del escrito de expresión de agravios, el Juez de Distrito o la autoridad que conozca del juicio de garantías y en este caso del incidente de suspensión, remitirán a quien vaya a conocer de la revisión, que en este caso es el Tribunal Colegiado, el expediente del incidente de suspensión, así como el escrito original de agravios, dentro del término de 24 horas.

Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de oficio, interpuesta la revisión deberá remitirse al Tribunal revisor copia certificada del escrito de demanda del auto que se recurre, de sus notificaciones y el escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso, con expresión de la fecha y hora de su recibo, así lo establece el artículo 89 de la Ley de Amparo.

El presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, calificará la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo.

Una vez admitida y notificadas las partes de dicha revisión, el Tribunal resolverá dentro del término de 15 días; aunque esto en la práctica no se maneja, debido al cúmulo de trabajo con el que se cuenta.

Puede suceder que se resuelve antes del juicio en lo principal, de manera ejecutoriada, que el recurso de revisión que se interpuso para impugnar la resolución del incidente de suspensión, lo cual dejaría sin materia dicho recurso.

Dentro del incidente de suspensión hay actos o resoluciones que son

recurribles en queja; lo cual se muestra en el artículo 95, fracción II de la Ley de Amparo, que establece "que procede el recurso de queja contra las autoridades responsables en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VI de la Constitución Federal por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado."

En este supuesto, el Juez de Distrito o la autoridad que conozca de la suspensión, es la autoridad que debe conocer de la queja.

En cuanto al término para interponer la queja en el presente supuesto, puede ser en cualquier tiempo, antes de que se dicte sentencia ejecutoria en el juicio principal.

Otro supuesto del artículo 95 de la Ley de Amparo donde es procedente la queja es la fracción VI, donde el recurso de queja es procedente contra resoluciones que dicten los jueces de Distrito o la autoridad que conozca de la suspensión, durante la tramitación del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme el artículo 83 de la misma ley y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar daño o perjuicio a alguno de las partes no reparable en la sentencia definitiva.

Considero que, aquéllos actos que en relación con el cumplimiento de los mismos o de sus efectos procesales, no pueden ser impugnados con el fin de su invalidación, modificación o revocación, dentro del propio procedimiento, por medio de un recurso ante la propia autoridad que los dictó ante un superior jerárquico y tampoco, pueden ser reformados en la sentencia definitiva que

dicte el Juez de Distrito al resolver el juicio de amparo.

De esta queja conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de la citada ley y el término para interponerlo es de cinco días posteriores a aquél en que surta efectos la notificación del acto que se reclama.

4.3 RESPONSABILIDAD DEL JUZGADOR EN EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL Y DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

4.3.1 Responsabilidad, concepto.

“El concepto 'responsabilidad' ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existen un sinnúmero de "teorías" que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que 'responsabilidad' constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico. 'Responsabilidad' se usa en el discurso moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario. Para determinar el significado de 'responsabilidad' es necesario hacer alusión a aquellos usos de 'responsabilidad' que están, de alguna manera presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

La voz 'responsabilidad' proviene de '*respondere*' que significa, *inter alia* 'prometer', 'merecer', 'pagar'. Así, '*responsalis*' significa: 'el que responde' (fiador). En un sentido más restringido '*responsum*' ('*responsable*') significa: 'el obligado a responder de algo o de alguien'. '*Respondere*' se encuentra

estrechamente relacionada con '*spondere*', la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (*Gayo, Instomo, 3, 92*) así como '*sponsio*', palabra que designa la forma más antigua de obligación (A. Berger).

El uso moderno de 'responsabilidad' en el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de '*respondere*' y '*spondere*', puede tener otro sentido y alcance. El profesor Hart ilustra y la 'polisemia' y equívocidad de 'responsabilidad' en un relato imaginario:

Como capitán de un barco, X era *responsable* de la seguridad de sus pasajeros y de su tripulación. Sin embargo, en su último viaje X se embriagó todas las noches y fue *responsable* de la pérdida del barco con todo lo que se encontraba a bordo. Se rumoraba que X estaba loco; sin embargo, los médicos consideraron que era *responsable de sus actos*. Durante todo el viaje se comportó muy *irresponsablemente* y varios incidentes en su carrera mostraban que no era una persona *responsable*. X siempre sostuvo que las excepcionales tormentas de invierno fueron las *responsables* de la pérdida del barco, pero en el proceso judicial instruido en su contra fue encontrado penalmente *responsable* de su conducta negligente y... en un juicio civil fue considerado jurídicamente *responsable* de la pérdida de vidas y bienes. El capitán aún vive y es moralmente *responsable* por la muerte de muchas mujeres y niños (*punishment and responsibility*) .

En este pasaje se distinguen cuatro sentidos de 'responsabilidad': 1) *Como deberes de un cargo*: "es responsabilidad del capitán..."; "es responsabilidad de los padres...". Las responsabilidades como deberes que corresponden a un

cargo, sugieren la idea de un deber en abstracto y presuponen cierta discrecionalidad. **2) Como causa de un acontecimiento:** "la tormenta fue responsable de la pérdida..."; "la larga sequía fue responsable de la hambruna...". **3) Como merecimiento, reacción, respuesta.** 'Responsabilidad' en este sentido, significa 'verse expuesto a...', 'merecer', 'responder de...', 'pagar por...' ("...fue encontrado responsable de la pérdida de vidas y bienes"; "el que cause un daño es responsable de..."). Como puede apreciarse, este sentido de 'responsabilidad' es el que más se acerca a su significado originario (*responder*). **4) Como capacidad mental:** "fue encontrado responsable de sus actos" (H. L.A. Hart).

El tercer significado es el que recoge la dogmática jurídica: un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (Hans Kelsen). En éste sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él.

De ahí que es responsable de un hecho ilícito (delito) aquel individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan. Aquel que sufre la pena de prisión que se impone al homicidio, es responsable del

delito de homicidio. De la misma forma, aquel que sufre la pena que se impone al robo es el responsable del delito de robo. Por regla general, el autor del hecho ilícito y el responsable son el mismo individuo; sin embargo, no siempre el responsable de un hecho ilícito es su autor. En efecto, puede suceder que un individuo sea el autor del acto ilícito y que otro u otros sean los responsables del mismo, es decir, que otros sean los que deban sufrir las consecuencias de la sanción que a ese delito le corresponden, de conformidad con una norma jurídica. El precepto bíblico: "yo soy Yahvé tu Dios, un Dios celoso, que castigo la maldad de los padres (los hechos ilícitos de los padres) en los hijos hasta la tercera y cuarta generación" (*Ex.*, XX, 5), es un buen ejemplo en el que se aprecia que los autores del acto ilícito (en el caso, los padres) y los responsables del mismo (los hijos hasta la tercera y cuarta generación), los cuales deben sufrir las consecuencias, pueden ser diferentes individuos. Esto, que es un rasgo común del derecho primitivo, se presenta siempre que los hechos ilícitos son realizados por un órgano o por un miembro de un ente o persona colectiva (sociedades mercantiles, corporaciones, municipios, Estados). Típica es, en este caso, la responsabilidad que surge en ocasión de un ilícito internacional. Cuando, por ejemplo, miembros del Estado *A* (un contingente militar) ocupa un territorio del Estado *B*, la sanción que *B* aplica (represalias o guerra), como consecuencia de este acto, se dirige contra todos los individuos que pertenecen al Estado *A* y no sólo a aquellos que cometieron el hecho ilícito.

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como responsabilidad objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado responsable supone "culpa" por parte del autor del hecho ilícito.

Esto es, las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo (o bien habiéndolo previsto no lo impidió). A la responsabilidad objetiva, por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el hecho ilícito se realice (con o sin culpa del autor) para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable (esto es, por lo general, el sistema de responsabilidad en los accidentes de trabajo)."¹⁶⁴

Ahora bien, por el mismo sentido, el concepto en cuestión, es analizado desde otros puntos de vista, que no son de menor importancia, para llegar a una concepción más profunda al respecto que nos ocupa, en este caso en cuanto a la responsabilidad profesional.

"En cuanto a responsabilidad profesional, las reglas sobre la materia, que el título XII del libro II del Código Penal del Distrito Federal agrupa bajo ese rótulo, han experimentado modificaciones en la reforma de ese cuerpo de leyes publicada el 13 de enero de 1984. El contenido dispar de ese título, donde junto a reglas de responsabilidad se incluyen ciertos tipos de delito, no ha ganado demasiado en homogeneidad con la reforma. En efecto, aunque su capítulo I lleva ahora por rótulo el de "Disposiciones generales", se siguen comprendiendo en él varias figuras delictivas, y de índole muy diversa.

La primera de tales figuras es la del artículo 229, consistente en el abandono injustificado por el médico, sin dar aviso inmediato a la autoridad

¹⁶⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de

México, Diccionario Jurídico Mexicano, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, s.p.

correspondiente, del lesionado o enfermo para cuya atención hubiere dado responsiva. Trátase de un delito propio de omisión cuyos extremos se comprenden por sí mismos.

En seguida, la reforma ha dejado disponible dentro de este capítulo I el número correspondiente al artículo 230 para llenarlo con figuras nuevas que no tienen que ver necesariamente con la responsabilidad profesional, ya que sus sujetos activos son: **a)** directores, encargados o administradores de centros de salud; **b)** encargados o administradores de agencias funerarias, y **c)** encargados, empleados o dependientes de una farmacia; sobre todos los cuales gravitan las penas de prisión de tres meses a dos años, días multas hasta el número de cien y suspensión de tres meses a un año, por las conductas allí descritas. Respecto de los primeros, las hipótesis de hechos previstas son las de: **1)** impedir la salida de un paciente, cuando éste o sus familiares, lo soliciten, aduciendo adeudos de cualquier índole (fracción I), y **2)** retener sin necesidad a un recién nacido, por los motivos a que se refiere la parte final de la fracción anterior (fracción II). En cuanto a los segundos, la conducta delictiva prevista es la de retardar o negar indebidamente la entrega de un cadáver (párrafo segundo). Por lo que hace a los últimos, el tipo describe la acción de sustituir, al surtir una receta, la medicina específicamente recetada por otra que cause daño o sea evidentemente inapropiada al padecimiento para el cual se ha descrito.

Relativamente a las reglas de responsabilidad, éstas recaen ahora sobre los profesionistas, sin distinción, y sobre sus auxiliares, y sobre los artistas o técnicos y sus auxiliares, por los delitos que cometan *en el ejercicio de su profesión*. Excusado es, pues, expresar que los hechos delictivos perpetrados

al margen de ese ejercicio están, y han estado siempre, regidos por las disposiciones penales ordinarias.

La sustancia de esas reglas es, en primer lugar, la adición de la pena de suspensión temporal o definitiva del ejercicio profesional a la comunidad para el delito consumado, doloso o culposo, de que se trate y, en segundo lugar, la obligación de reparar el daño que se hubiere ocasionado (*sic*).

Aunque es imaginable el acto de un técnico que en el ejercicio de su menester cause un delito con daño resarcible, cuesta concebir la misma especie de delinquimiento en relación a un artista.

El capítulo de este título XII, relativo a los delitos de abogados, patronos y litigantes, no ha sufrido alteraciones con la reforma.

Las hipótesis de hecho más leves (artículo 232 fracción I) consisten, en términos generales, y sin entrar a su reproducción circunstanciada, en alegar a sabiendas hechos falsos y procurar maliciosamente dilaciones ilegales en los juicios.

Penalidad más grave, también en términos generales, acarrear el doble patrocinio, en el mismo negocio, de intereses opuestos y el abandono injustificado de la defensa de un cliente (artículo 232, fracciones II y III). Si del abandono es responsable el defensor de oficio, la pena es destitución (artículo 233).¹⁶⁵

¹⁶⁵ *Idem.*, s.p.

4.3.2 Responsabilidad administrativa y penal derivada de la suspensión otorgada en el Juicio de Amparo Indirecto en Materia Administrativa.

En cuanto a lo que concierne a la responsabilidad de los servidores públicos, "de acuerdo con la nueva redacción del título cuarto de la Constitución, correspondiente a los artículos 108-114, publicada en el *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1982; así como su legislación reglamentaria, comprendida fundamentalmente por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1982, y el nuevo título décimo del Código Penal del Distrito Federal, artículos 212-224, denominado "Delitos cometidos por servidores públicos"; los artículos 1916, 1916 *bis* y 2116 del Código Civil para el Distrito Federal referentes al llamado "daño moral", a lo cual habrá que agregar las legislaciones locales que tienen la obligación de expedir los estados de la República; se plantean cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos: Constitucional, Administrativa, Penal y Civil.

En primer lugar debemos precisar quién puede ser sujeto de este tipo de responsabilidades, es decir, qué debemos entender por servidor público.

El artículo 108 de la Constitución señala como tal a los representantes de elección popular (incluido al presidente de la República, pero en una categoría especial), a los miembros de los Poderes Judiciales Federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Por otro lado, los Gobernadores, Diputados y

Magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados, también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; amén de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer en el ámbito de su competencia. A mayor abundamiento, el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Lo cual resulta discutible, aunque no es éste el momento de criticar la poca afortunada redacción de los artículos invocados, así como la Constitucionalidad del último.

La responsabilidad política es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 de la Constitución. Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. El artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos especifica esas causas:

El juicio político de responsabilidad se sigue en dos instancias ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión, respectivamente, al tenor de lo dispuesto en los artículos 9-24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cambio la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa están previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, junto con los artículos 50 y 59 del mismo ordenamiento.

Son veintidós las causas de responsabilidad mencionadas en el artículo 47: falta de diligencia: ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e información; mala conducta y faltas de respeto al público; agravios o abusos con los inferiores; falta de respeto a un superior o insubordinación; el no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe; ejercer funciones que no le corresponda; autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año; ejercer otro cargo incompatible; intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; no excusarse cuando tenga impedimento; no informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento; recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando; pretender obtener beneficios extras de su remuneración; intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; no presentar su declaración de bienes; desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría; no informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; incumplimiento de cualquier disposición jurídica; las demás que impongan las leyes.

Al anterior listado habrá que agregar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 50, así como en el artículo 59; el primero se refiere a cuando el servidor público inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo

de ello "realice cualquier conducta injusta"; por otro lado, el artículo 59 se refiere a los empleados de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la ley.

A las contralorías internas corresponde, de acuerdo con el artículo 60, imponer sanciones disciplinarias y económicas menores al equivalente a 100 días de salario mínimo, pues las superiores a ese monto corresponden a la Contraloría General. De acuerdo con el artículo 57, todo servidor público debe denunciar a sus subalternos ante la contraloría interna de la dependencia, por hechos que causen responsabilidad administrativa. Si la presunta responsabilidad surge de una investigación o auditoría que practicare la Secretaría de la Contraloría, ella misma se avocará a su conocimiento o lo turnará a la correspondiente contraloría interna, en razón de las reglas de competencia antes apuntadas.

La ley faculta a las autoridades aplicadoras a perdonar al servidor público por una única vez, en causas que no revistan gravedad ni constituyan delito.

Las sanciones administrativas están contempladas por el artículo 52, las cuales consisten en: apercibimiento (público o privado), amonestación (pública o privada), suspensión, destitución, multa e inhabilitación. Esta última, se aplica por actos que conlleven lucro o causen daños o perjuicios; si el lucro o el daño es de un valor inferior a 100 días de salario mínimo, la pena será de 6 a 12 meses, si supera ese monto, será de 3 a 10 años.

El artículo 54 señala los elementos que deben tomarse en cuenta al imponer las sanciones administrativas. En principio no señala si dichos elementos se

tomarán en cuenta para agravarla o para atenuarla; éstos son, respecto al sancionado: sus circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia; respecto al hecho o acto que la motivó: la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicio causados.

Existe un procedimiento para aplicar sanciones, regulado por los artículos 64 a 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual es común para la Secretaría de la Contraloría como para las contralorías internas.

En los artículos 66-69 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se señalan los requisitos formales de las actuaciones que deben ser seguidas, así como la obligación de llevar los dos libros de registro, por parte de la Secretaría de la Contraloría (procedimientos disciplinarios y sanciones impuestas, incluyendo las de inhabilitación) y las constancias de inhabilitaciones que ésta expida. En cuanto al procedimiento propiamente dicho, establecido en el artículo 64, el mismo sigue las líneas generales de lo que ha sido en llamar el debido proceso legal.

Para impugnar las resoluciones sancionadoras existe un recurso administrativo que se denomina de revocación, el cual es obligatorio tratándose de resoluciones de un superior jerárquico, y optativo cuando sea el caso de una resolución de la Secretaría de la Contraloría. En ambos casos hay la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación y ante otros Tribunales. Contra la sentencia de este último procede, si son absolutorias (propiamente de anulación), el recurso de revisión ante la Suprema Corte de

Justicia , que puede ser interpuesto por la Secretaría de la Contraloría o por el superior jerárquico; sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debió precisar más respecto de su procedencia, de acuerdo con el texto del inciso I, párrafo tercero, del artículo 104 de la Constitución, y no dejarlo en forma tan vaga como lo hace el artículo 74 de esa ley.

Se prevé que si el servidor público se allana, la sanción pecuniaria se reducirá a las dos terceras partes, quedando a juicio de quien aplique la sanción, en este caso, imponer las sanciones de suspensión, separación o inhabilitación.

Las facultades sancionadoras, tanto de los superiores jerárquicos como de la Contraloría, prescriben en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado no exceden el importe de diez días de salario mínimo o si la responsabilidad no fuere estimable en dinero; pues si la responsabilidad económica fuere superior a la cantidad señalada, el plazo de prescripción será de tres años.

El sistema vigente de responsabilidades de servidores públicos trae la novedad de la responsabilidad administrativa. Creemos que es muy loable el esfuerzo que el actual régimen, dentro del llamado programa de renovación moral de la sociedad, ha hecho por establecer este nuevo sistema de responsabilidades oficiales, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación Y sobre todo la voluntad política de acabar con la corrupción.

Sin embargo, creemos que la legislación tiene serias fallas, lo cual resulta lógico por la novedad del sistema, no obstante ello, la legislación debe ser mejorada y subsanar esas fallas, errores y lagunas.

Por otro lado, si se quiere tener éxito, se debería sustraer de la administración centralizada a la Contraloría General de la Federación, darle autonomía técnica y económica, así como dotar a esa dependencia y sus procedimientos de las suficientes garantías procesales. De lo contrario volveremos a ver en pocos años repetidas las lacras que ha venido sufriendo la administración pública de que tanto nos condolemos."¹⁶⁶

4.3.3 La responsabilidad del Juzgador y de la autoridad responsable en el cumplimiento de la suspensión provisional o definitiva en el juicio de amparo indirecto en materia administrativa.

En cuanto a la responsabilidad del Juzgador y de la autoridad responsable en el cumplimiento de la suspensión provisional o definitiva, la Ley de Amparo es muy clara en su Título Quinto, Capítulo Uno, de la responsabilidad en los juicios de amparo artículos 199, 202 y 203,

Es menester mencionar que el artículo 199 se relaciona con los artículos 215 y 225 del Código Penal; así como en su Capítulo dos, de la responsabilidad de las autoridades, en sus artículos 200, 202 al 210 de la misma Ley de Amparo, que a la letra señalan:

¹⁶⁶ Idem., s.p.

Ley de Amparo

Artículo 199.- "El Juez de Distrito o la autoridad que conozca de un juicio de amparo o del incidente respectivo, que no suspenda el acto reclamado cuando se trate de peligro de privación de la vida, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, si se llevare a efecto la ejecución de aquél, será castigado como reo del delito de abuso de autoridad, conforme a las disposiciones del Código Penal aplicable en materia federal.

Si la ejecución no se llevare a efecto por causas ajenas a la intervención de la Justicia Federal, se le impondrá la sanción que señale el mismo Código para los delitos cometidos contra la administración de justicia."

Código Penal

Artículo 215.- "Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la

presentación o el curso de una solicitud;

IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

V.- Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;

VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;

VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

IX.- Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y

XII.- Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de

setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

Artículo 225.- “Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

I.- Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;

II.- Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;

III.- Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;

IV.- Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;

V.- No cumplir una disposición que legalmente se les comuniquen por su superior competente, sin causa fundada para ello;

VI.- Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.

VII.- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;

VIII.- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;

IX.- Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;

X.- Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 Constitucional;

XI.- No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente;

XII.- Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;

XIII.- No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;

XIV.- Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;

XV.- Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;

XVI.- Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

XVII.- No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculcado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;

XVIII.- Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;

XIX.- Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;

XX.- Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del Juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;

XXI.- A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los internos o a sus familiares, a

cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

XXII.- Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;

XXIII.- Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XXIV.- Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;

XXV.- Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común; y

XXVI.- Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están reclusas.

XXVII. No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa, y

XXVIII. Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean

confidenciales.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV y XXVI, se les impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXVII y XXVIII, se les impondrá pena de prisión de cuatro a diez años y de mil a dos mil días multa.

En todos los delitos previstos en este Capítulo, además de las penas de prisión y multa previstas, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

Ley de Amparo

Artículo 200.- “Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, si la procedencia de la suspensión fuere notoria y el Juez de Distrito que conozca del incidente no la concediere por negligencia o por motivos inmorales, y no por simple error de opinión, se impondrá la sanción que fija el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia.”

Artículo 202.- “La falta de cumplimiento de las ejecutorias de amparo imputables a los Jueces de Distrito, o a las autoridades judiciales que conozcan del juicio, se castigarán con arreglo a las disposiciones del Código Penal aplicable en materia federal a los responsables del delito de abuso de

autoridad.”

Artículo 203.- “La imposición de cualquier pena privativa de la libertad por causa de responsabilidad, importa la destitución de empleo y suspensión de derechos para obtener otro en el ramo judicial, en el del trabajo o en el Ministerio Público, por un término hasta de cinco años.”

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

Artículo 207.- “La autoridad responsable que en los casos de suspensión admita fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada en los términos previstos por el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia.”

Artículo 208.- “Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.”

Artículo 209.- “Fuera de los casos señalados en los artículos anteriores,

cuando la autoridad responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo será sancionada en la forma precisada en el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia, por los actos u omisiones ahí previstos.”

Artículo 210.- “Siempre que al concederse definitivamente al quejoso el amparo de la Justicia Federal apareciere que la violación de garantías cometida constituye delito, se hará la consignación del hecho al Ministerio Público.”

4.4 LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL Y DEFINITIVA OTORGADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Ahora bien puede darse el caso en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga que intervenir para que se le dé efectividad e inmediato cumplimiento a la ley que el Juzgador ha pasado por alto al igual que la autoridad competente, situación que se señala en el artículo sexto transitorio, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mismo que a la letra dice:

SEXTO.- “Se faculta a la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno y al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para dictar, en sus respectivos ámbitos de atribuciones, todas las medidas que sean necesarias para la efectividad e inmediato cumplimiento de la presente Ley.”

Este dispositivo es abundado por el artículo 105 de la Ley de Amparo que a su vez faculta al quejoso a dar vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dar pronto cumplimiento a la ejecutoria que no ha sido atendida por las autoridades respectivas. Dicho artículo a la letra señala:

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

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley.

Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que

tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

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

CONCLUSIONES

Es requisito sine qua non para la procedencia de la suspensión, la existencia del acto reclamado, tan es así que en caso de que la autoridad niegue el acto que se reclama no habrá entonces materia sobre la cual se conceda la suspensión solicitada, a menos que el quejoso pruebe lo contrario.

La suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial mantener viva la materia de amparo a efecto de que el acto que se reclama quede suspenso mientras se decide si es violatorio de la Constitución, es decir, es un medio más de protección que dentro del procedimiento de amparo concede la ley a los particulares.

La naturaleza de la suspensión provisional es conservativa de derechos, lo que implica que se otorga respecto a hechos que estén sucediendo o que estén por suceder y no así sobre hechos ocurridos con anterioridad.

La suspensión provisional no sólo se rige por la ley de amparo, sino también por la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito.

La diferencia entre suspensión provisional y definitiva, radica en que la primera tiene por objeto mantener en el mismo estado las cosas desde el momento en que se notifique a la autoridad responsable el mandamiento correspondiente y hasta que en su caso se notifique la suspensión definitiva, misma que decretará el juez a diferencia de la anterior en vista del informe que rinda la autoridad responsable así como de las pruebas aportadas y de los

alegatos hechos por las partes.

Los requisitos de procedencia de la suspensión, permiten hacer uso discrecional al juzgador de su arbitrio, lo que implica consecuentemente su responsabilidad como Servidor Público.

El otorgamiento de la suspensión en el amparo indirecto en Materia Administrativa depende de las pruebas que se aporten para presumir su existencia aun cuando la autoridad argumente la inexistencia de dicho acto.

Los actos inminentes, futuros probables y remotos también dan materia al otorgamiento de la suspensión de ser probados, sin embargo la autoridad deberá decidir sobre el valor de las pruebas que se aportan para poder conceder la suspensión solicitada, lo que también implica responsabilidad para el juzgador.

Los actos de autoridad en la forma que se den o lleguen a darse, son materia de la suspensión que solicite el quejoso, siempre y cuando éste acredite plenamente con los medios de prueba idóneos su necesidad para otorgarla.

La suspensión otorgada por el juez se da en razón de que cumple el solicitante con los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, sin embargo para que surta efectos debe acatarse lo que señala el artículo 25 de la propia ley, solo para el caso de ocasionar daño o perjuicio a tercero, lo anterior para efecto de que el quejoso responda de los daños e indemnice de los perjuicios que con aquella se causaren si no obtiene

sentencia favorable, sin embargo cuando puedan afectarse derechos del tercero no estimables en dinero, la autoridad, haciendo uso de su discrecionalidad, fijará el importe de la garantía; a lo anterior se llama el Requisito de Efectividad de la Suspensión.

El medio de equilibrio sano y equitativo entre los intereses del quejoso y los del tercero perjudicado sin favorecer totalmente a uno o al otro dentro del incidente de suspensión, es que se permita el derecho de otorgar contragarantía a fin de que pueda ejecutarse el acto reclamado.

El cumplimiento de la suspensión otorgada por el Juez de Distrito no queda al arbitrio de la autoridad a quien se le obligue a respetarla, debido a que de esta forma lo previene el artículo 104 y 105 párrafo primero y 107 y 111 de la Ley de Amparo.

El incumplimiento a las disposiciones dictadas por Juez de Distrito en el otorgamiento de la suspensión, presuponen responsabilidad penal e incluso civil o administrativa a la autoridad que no la obedezca.

El juzgador no queda eximido de responsabilidad en cuanto a la suspensión que le solicite el quejoso, lo que implica también responsabilidad penal para dicho funcionario, y garantiza que la suspensión del acto reclamado en realidad sea un medio más de garantizar los derechos del gobernado aun y cuando sea manejable a los intereses de los abogados.

BIBLIOGRAFIA

-LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO,

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segunda edición, México, Editorial Sista, S.A. de C.V., 1995, 145 pp.

- LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO,

Ley de Amparo.

primera edición, México, Editorial Themis, 210 pp.

- APÉNDICES al Semanario Judicial de la Federación.

- INFORME de Labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente, año 1988.

- AGUILAR ALVAREZ DE ALBA, Horacio,
El amparo contra leyes, Tercera Edición,
México, Editorial Trillas, 1989, 170 pp.

- ARELLANO GARCÍA, Carlos,
El Juicio de Amparo, Segunda Edición,
México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, 326 pp.

- ARELLANO GARCÍA, CARLOS,
Practica forense de amparo. Quinta Edición,
México, Editorial Porrúa, 1089, 744 pp.

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio,
El Juicio de Amparo. Vigésima Cuarta Edición,
México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, 540 pp.

- CASTRO, Juventino V. ,
Garantías y amparo. Quinta Edición,
México, Editorial Porrúa, S.A., 1986, 367 pp.

- CASTRO, Juventino V.,
La Suspensión del Acto Reclamdo en el Juicio de Amparo. Primera Edición,
México, Editorial Porrúa, S.A., 1991, 280 pp.

- COUTO, Ricardo,
Tratado teórico-práctico de la Suspensión en el Amparo. Primera Edición,

México, Editorial Porrúa, S.A., 1983, 406 pp.

- FIX ZAMUDIO, Hector,

Panorama del Derecho Mexicano, síntesis del derecho de Amparo. Primera Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, 510 pp.

-GARCÍA MAYNEZ, Eduardo,

Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima Edición, Mexico, Editorial Porrúa 1989, 444 pp.

- GONGORA PIMENTEL, Genaro D., SAUCEDO ZAVALA, María Guadalupe,

La suspensión del Acto reclamado", Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1991, 939 pp.

- GONGORA PIMENTEL, Genaro D. ,

Introducción al estudio del Juicio de Amparo. Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1990, 579 pp.

- GONZALEZ COSIO, Arturo,

El Juicio de Amparo. Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1985, 620 pp.

-SERRA ROJAS, Andrés,

Derecho Administrativo. Tomo I, Decima Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1988, 853 pp.

- SOTO GORDOA Y LIÉVANA PALMA, Gilberto,
La suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo. Segunda Edición,
México, Editorial Porrúa, S.A., 1977, 641 pp.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Quinta Edición, Mexico, Editorial Porrúa. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, s.p.