



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“PROPUESTA DE REFORMAR AL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE
AMPARO, PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN, ORDENANDO LA
CESACIÓN Y RESTITUCIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO
RECLAMADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CUANDO NO SE
AFECTE EL INTERÉS SOCIAL O NO SE CONTRAVENGAN
DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
EDGAR SALOMÓN DÍAZ GUTIÉRREZ**

ASESOR: LIC. JOSÉ ANTONIO SOBERANES MÉNDOZA



SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO,

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos y Dedicatorias.

Elizabeth Vargas Solórzano.

Vos sabes, que eres una persona muy especial para mi, le doy gracias a Dios de que te puso en mi camino, en momentos de la vida en los que necesite de una palmada en el hombro, de una sonrisa, de un regaño, de un consejo, de un momento de silencio, de un te quiero, de un te amo, no solo para la consecución de este paso que ahora estoy por dar, del cual tu eres mi aliciente y parte fundamental, para lograrlo y seguir en este camino lleno de piedras, pero sobre todo ello, gracias por ayudarme a labrar mi propia vida, y ha ser mejor persona, lo único que te puedo decir es gracias por estar conmigo y por hacerme sentir tan especial para ti, siempre estaré con Vos, te quiero y te amo.

A mis padres.

Papas, le doy gracias a Dios, de que en esta vida me pusiera a ustedes como mis padres, pero aún le doy más gracias a los dos, por todo lo que han hecho por mí, por todo ese apoyo incondicional que me han brindado, por que este logro que estoy consiguiendo con gran esfuerzo es parte de ustedes, espero que les satisfaga tanto como a mi, y este solo es un pequeño paso, de los que pienso dar a su lado, gracias por enseñarme la vereda de este camino que se llama vida, no les puedo prometer nada, simplemente el de superarme, ser mejor hijo, y echarle las ganas, y lograr todas las metas que me proponga, gracias Marcelina y Salomón, los quiero y amo mucho.

A mis hermanos.

Hermanos, Claudia y Ramón, hemos compartido tantas cosas, desde hacer travesuras de niños, las locuras de adolescentes y hasta tener diferencias, pero eso me da la confianza, para decir que somos una familia unida y que hay un gran cariño entre nosotros, gracias por ser mis hermanitos, siempre voy a estar con

ustedes, a ti hermanita te digo ten la fe en las cosas que tu quieras hacer y en las cosas que tu elijas, a ti hermanito, que la vida siempre nos da pocas oportunidades aprovéchalas, gracias por su apoyo, los quiero.

A mis abuelos maternos.

Abuelitos, ustedes son un gran impulso en mi vida, y un ejemplo a seguir, muchas veces he pensado en la gran fortaleza, paciencia, comprensión, buena vibra, amor, con que viven la vida, y que me han enseñado a vivirla así, siempre viendo el lado bueno de las adversidades, gracias por todos sus consejos y sus palabras, espero que estén tan felices como yo al dar este pequeño salto, los quiero mucho abuelitos.

A mis abuelos paternos.

Abuelitos, aunque ya no están físicamente conmigo, en mi corazón y en mi mente ustedes siempre estarán, en verdad los he extrañado mucho, aún no me acostumbro a no verlos, hay ocasiones en las que me pregunto ¿Quién me hará mis enchiladas verdes como tu abuelita?, ¿Quién me contara todas esas etapas de su vida abuelito?, y mi respuesta es ambos, porque existen junto conmigo, este logro lo comparto en el cielo con ustedes, gracias, por estar conmigo, los quiero mucho.

A mis tíos.

Benjamín, Agustín, Francisco, Enrique, Ramón, Alejandro y Raúl, su apoyo ha sido siempre incondicional, el entusiasmo, la confianza, que me dieron para realizar muchas cosas, como esta meta que estoy a punto de llegar, y que me llena de satisfacción al igual que a ustedes, hoy les puedo decir, he cumplido uno de mis sueños, gracias a ustedes, y en especial a mi patroncito (Benjamín), que aunque no comparto el total de sus ideas, creo que me ha enseñado a ser un gran

abogado, gracias tío, pero en verdad todos en su conjunto son especiales para mi, y le doy las gracias a ustedes, los quiero.

A mis amigos.

Cinthia, Jaime, Alfredo, Sandra, Lilia, Miguel, Rosa Isela, David, Israel, Paola, Kristal, Agustín, ustedes son como grandes hermanos para mi, siempre que he necesitado de ustedes, han estado conmigo, en diferentes etapas de mi vida, por lo que le doy gracias por ser tan buenos amigos, comparto este sueño, con vosotros, en especial para dos personas que han estado conmigo en últimas fechas y que me han tenido paciencia, que me han brindado paz, cariño y mucha comprensión, a ti Cinthia y Jaime, los quiero, espero que ustedes logren lo que quieran y que siempre hagan lo que ustedes quieran, no tengo mas palabras para ustedes, mas que darles las gracias amigos por estar conmigo.

Lic. José Antonio Soberanes Mendoza.

Muy particularmente agradezco a mi asesor el Lic. José Antonio Soberanes Mendoza, por ser un gran catedrático, licenciado en derecho, un colosal guía para el asesorado, un gran apoyo en los momentos difíciles del proyecto, porque nunca escatimó esfuerzo y tiempo para corregir y mejorar este trabajo, por sus valiosos conocimientos siempre al servicio del tesista, por ser firme en los momentos que se requería. Pero sobre todo porque me demostró en el trayecto de esta tarea que parecía no tener fin, que es un gran profesor y excelente ser humano.

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN, ORDENANDO LA CESACIÓN Y RESTITUCIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CUANDO NO SE AFECTE EL INTERÉS SOCIAL O NO SE CONTRAVENGAN DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.

INTRODUCCIÓN.

1.

CAPÍTULO 1.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

1.1.-	La suspensión del acto reclamado en la legislación mexicana.	3.
1.1.1.-	El proyecto de José Urbano Fonseca.	3.
1.1.2.-	La Ley Orgánica de Amparo de 1861.	4.
1.1.3.-	La Ley de Amparo de 1869.	4.
1.1.4.-	La Ley de Amparo de 1882.	6.
1.1.5.-	El Código de Procedimientos Federales de 1897.	6.
1.1.6.-	El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.	7.
1.1.7.-	La Ley de Amparo de 1919.	7.
1.2.-	Concepto de Suspensión.	8.
1.2.1.-	Suspensión Provisional.	12.
1.2.2.-	Suspensión Definitiva.	13.
1.3.-	Procedencia de la suspensión según la naturaleza del acto reclamado.	14.
1.3.1.-	Actos de particulares.	14.
1.3.2.-	Actos positivos.	14.
1.3.3.-	Actos prohibitivos.	15.
1.3.4.-	Actos negativos de efectos positivos.	15.
1.3.5.-	Actos consumados.	16.
1.3.6.-	Actos declarativos.	16.
1.3.7.-	Actos de tracto sucesivo.	17.
1.3.8.-	Actos futuros inminentes e improbables.	18.
1.3.9.-	Suspensión contra una ley.	18.

CAPÍTULO 2.

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA APLICACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

2.1.-	Naturaleza jurídica de la suspensión.	20.
2.2.-	Concepto de la suspensión definitiva de diversos autores mexicanos.	21.
2.2.1.-	Ignacio L. Vallarta.	21.
2.2.2.-	Fernando Vega.	22.
2.2.3.-	Eduardo Pallares.	23.
2.2.4.-	Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga.	23.
2.2.5.-	Ricardo Couto.	25.
2.2.6.-	Carlos Arellano García.	26.
2.2.7.-	Genaro Davis Góngora Pimentel.	28.
2.3.-	Efectos de la suspensión.	29.
2.3.1.-	Efecto suspensivo.	29.
2.3.2.-	Efecto restitutorio.	30.
2.4.-	Clasificación de la suspensión del acto reclamado.	30.
2.4.1.-	Suspensión del acto reclamado de oficio.	32.
2.3.2.-	Suspensión del acto reclamado a petición de parte.	37.
2.5.-	Premisas en las cuales se concede la suspensión del acto reclamado.	48.
2.5.1.-	Orden público e Interés social.	48.
2.5.2.-	Actos de difícil reparación.	50.
2.6.-	Suspensión del acto reclamado en materia administrativa.	51.
2.7.-	Suspensión de los actos reclamados en materia administrativa ordenada por los juzgadores.	53.

CAPÍTULO 3.

EFFECTOS RESTITUTORIOS, DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS, EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

3.1.-	Definición del acto administrativo.	63.
3.1.1.-	Elementos del acto administrativo.	67.
3.1.1.1.-	Sujeto.	67.
3.1.1.2.-	La manifestación externa de la voluntad.	68.
3.1.1.3.-	Objeto.	70.
3.1.1.4.-	Forma.	71.
3.1.2.-	Requisitos legales del acto administrativo.	72.
3.1.2.1.-	Motivo.	72.

3.1.2.2.-	Finalidad.	73.
3.1.2.3.-	Mérito.	73.
3.1.2.4.-	La oportunidad.	74.
3.1.3.-	Efectos del acto administrativo.	75.
3.1.3.1.-	Efectos directos.	76.
3.1.3.2.-	Efectos indirectos.	76.
3.2.-	Estudio jurídico del artículo 124 de la Ley de Amparo.	76.
3.3.-	La correcta aplicación jurídica de la suspensión del acto reclamado.	91.
3.4.-	El otorgamiento de efectos restitutorios de la suspensión del acto reclamado en materia administrativa.	92.
3.5.-	Reforma al artículo 124 de la Ley de Amparo, a fin de conceder la suspensión con efectos restitutorios sobre el acto reclamado, en materia administrativa, cuando no se afecte el interés social y no se contravengan disposiciones de orden público.	94.
CONCLUSIONES.		99.
BIBLIOGRAFÍA.		101.

INTRODUCCIÓN.

En el trabajo de tesis, referente a tratar una reforma sustancial del artículo 124 de la Ley de Amparo, es decir, en la figura jurídica de la suspensión del acto reclamado, delimitándolo a la materia administrativa, se pretende conceder la cesación y restitución de un acto reclamado, que ocasione un menoscabo al gobernado.

Para lo anterior, en primer término se deberá de analizar el origen y antecedentes históricos de la suspensión del acto reclamado en el Derecho Mexicano, así como la evolución de dicha figura jurídica, hasta nuestros días.

En ese orden de ideas, se estudiará la procedencia de la suspensión del acto reclamado, respecto de la naturaleza jurídica del acto reclamado, que afecte a una persona, en su calidad de gobernado, y tener un panorama mas amplio de las consecuencias de derecho que se producen en cada uno de los casos, de acuerdo al acto que se reclame en vía de amparo.

Prosiguiendo con el trabajo de tesis, se estudiará indudablemente a los más importantes y destacados jurisprudencias, como lo son los Maestros Fernando Vega, Ignacio Burgo Orihuela, Carlos Arellano García y el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, entre otros grandes de nuestro Derecho, para poder delimitar cada una de las corrientes, de acuerdo a la figura jurídica de la suspensión del acto reclamado.

Asimismo, se ilustrará lo conducente a la conceptualización de la suspensión del acto reclamado, de acuerdo a la propia Ley de Amparo, así como a los efectos y clasificación de ésta, sin dejar de lado, la aplicación y criterios que se le da a ésta, por parte de nuestros impartidores de justicia.

Una vez que se han estudiado los antecedentes, procedencia de los actos reclamados, conceptos de la suspensión del acto reclamado de diversos estudiosos

del Derecho, así como de la propia Ley de Amparo, se estará en posibilidad de poder adentrarnos y de plantear la reforma al artículo 124 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en conceder la cesación y restitución de los efectos del acto reclamado, siempre y cuando no se afecte el interés social y no contravengan disposiciones de orden público.

Así es en efecto, el trabajo de tesis, y más en concreto la reforma que se plantea, la conlleva con la necesidad de que haya una verdadera aplicación de la suspensión del acto reclamado, figura jurídica consagrada en el artículo 124 de la Ley de Amparo, y con ello se de una impartición de justicia mas apegada con la realidad legal.

CAPÍTULO 1.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

1.1.- La suspensión del acto reclamado en la legislación mexicana.

Al referirnos a lo dudoso y problemático de la suspensión del acto reclamado, nos tenemos que adentrar a aquellos ordenamientos legales que han reglamentado en forma expresa, antes de la Ley de Amparo vigente, el tema en análisis.

Desde que en México nacía la vida política como Estado independiente y soberano, podemos decir que la institución de la suspensión del acto reclamado no vino a reglamentarse de acuerdo a la trascendencia que tiene en el juicio de amparo, sino a partir de la expedición de las diferentes leyes orgánicas de amparo, por lo que propiamente tal reglamentación es producto de la legislación secundaria.

La Constitución de 1857 ni siquiera aludió a la suspensión del acto reclamado, no obstante que está forma parte esencial del juicio de amparo; fue la Ley Suprema que de manera categórica prevé dicha institución, estableciendo las bases fundamentales de su funcionamiento jurídico en las fracciones X y XI del artículo 107.

Asimismo, nos adentraremos en la expedición de diversas leyes referentes a la suspensión del acto reclamado.

1.1.1.- El proyecto del Maestro José Urbano Fonseca.

El proyecto de la Ley Orgánica de Amparo del Maestro José Urbano Fonseca, formulado en la vigencia del Acta de Reformas de 1847, en el que primeramente se hizo una alusión general respecto de la suspensión del acto reclamado.¹

¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Decimonovena edición, Editorial Porrúa, México, 1983, página 704.

Daba ideas el maestro, Fonseca a los Magistrados de Circuito para suspender temporalmente el acto recurrido, violatorio de las garantías individuales. Sin embargo, tal facultad era de modo minucioso o, al menos, preciso, no obstante lo cual, en dicho proyecto ya se podía vislumbrar un intento de regular separadamente al juicio de amparo, y, la cuestión relativa a la suspensión del acto reclamado.

1.1.2.- La Ley Orgánica de Amparo de 1861.

La Ley Orgánica de Amparo de 1861, reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, se refería también en forma expresa a la suspensión del acto reclamado, tanto en el caso de violación a garantías individuales, como en aquellos que concernían a contravenciones al sistema jurídico federativo. El propio artículo 4º de dicha ley manifestaba lo siguiente: “El Juez de Distrito correrá traslado por tres días a lo mas, al promotor fiscal, y con su audiencia declarará, dentro del tercer día, si debe o no abrirse el juicio conforme al artículo 101, de la Constitución; excepto el caso en que sea de urgencia notoria la suspensión del acto o providencia que motiva la queja, pues entonces lo declarara desde luego bajo su responsabilidad.²”

Es de observarse que la Ley en comento otorgaba al Juez de Distrito, amplio arbitrio para conceder de plano al quejoso la suspensión del acto reclamado, de acuerdo con las circunstancias que el propio juzgador hubiese apreciado bajo su exclusiva responsabilidad.

1.1.3.- La Ley de Amparo de 1869.

En la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 al año de 1869, se contenía una reglamentación propiamente dicha respecto de la

² Ibidem, página 3.

suspensión del acto reclamado. Bajo el sistema establecido por este ordenamiento la concesión o la negación de la suspensión dejó de constituir el mero efecto de una decisión judicial exclusivamente unilateral y subjetiva, puesto que se consignaba en una resolución jurisdiccional recaída en un incidente contencioso, de contenido diverso del de la cuestión constitucional fundamental debatida en el amparo.

Asimismo, el artículo 5° de ese ordenamiento manifiesta lo siguiente: “Cuando el actor pidiere que se suspenda desde luego la ley o acto que lo agravia, el Juez, previo informe de la autoridad ejecutora del acto reclamado, que rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, que tiene obligación de evacuarlo dentro de igual término”.³

Además, la Ley de 1869 ya establecía una distinción, al menos tácita, entre la suspensión provisional y la definitiva. Esta se negaba o concedía una vez que el Juez de Distrito que hubiere oído al quejoso, a la autoridad responsable y al promotor fiscal en los términos de la disposición transcrita. La ley de 1857, en cambio se otorgaba o negaba al agraviado sin oír previamente a dichos sujetos procesales, o como lo establecía el segundo párrafo del artículo 5° del ordenamiento legal en referencia: “Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión, a la mayor brevedad posible, y con sólo el escrito del actor”.⁴

El artículo 6° de la Ley de Amparo de 1869 contenía una regla relativa a la concesión de la suspensión del acto reclamado, en el sentido de que esta se otorgaría, siempre que el acto estuviera comprendido en alguno de los casos de que habla el artículo primero de esta Ley (que era igual al artículo 101 de la Constitución de 1857).

³ Ibidem, página 3.

⁴ Ibidem, página 3.

En tercer lugar, el propio artículo 6° disponía que contra las resoluciones dictadas en materia de suspensión del acto reclamado no se admitiría más recurso que el de responsabilidad.

Por último, el artículo 7° establecía la responsabilidad que contraían las autoridades responsables cuando no acataran la resolución judicial que haya concedido la suspensión del acto reclamado al quejoso, responsabilidad que estribaba, en el último análisis, en el enjuiciamiento de aquéllas, es decir, de las autoridades responsables.

1.1.4.- La Ley de Amparo de 1882.

En la Ley de Amparo de 1882 consignaba una regulación más minuciosa que la contenida en el ordenamiento anterior, respecto de la suspensión del acto reclamado en un capítulo propio. Como modalidad o innovación se establecía en la Ley de 1882 la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte contra las resoluciones del Juez de Distrito que hubieren concedido o negado la suspensión. La reglamentación instituida por la Ley Orgánica mencionada respecto de tal materia es bastante completa, pues contiene prevenciones relativas a la suspensión provisional, a la fianza, a los efectos de la suspensión contra actos de privación de libertad, a la suspensión contra pago de impuestos y multas, a la suspensión por causas supervenientes.⁵

1.1.5.- El Código de Procedimientos Federales de 1897.

El Código de Procedimientos Federales del año de 1897 contenía en sus artículos 783 a 798 inclusive, una reglamentación acerca de la suspensión del acto reclamado que no difiere substancialmente de la instituida por la Ley Orgánica de Amparo de 1882. Una de las modalidades importantes que se estableció era la de

⁵ Ibidem, página 3.

que la suspensión no procedía contra actos de carácter negativo, entendiéndose por tales, aquellos en que la autoridad se niegue a hacer alguna cosa.⁶

1.1.6.- El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.

En este ordenamiento en la parte correspondiente al juicio de amparo se instituye expresamente, por primera vez, la clasificación de la suspensión del acto reclamado en cuanto a su concesión, estableciendo que esta puede proceder de oficio o a petición de parte, de acuerdo con la naturaleza y efectos del acto impugnado. La reglamentación que sobre la suspensión consigna el Código Federal de Procedimientos Civiles no difiere substancialmente de la regulación contenida en los ordenamientos orgánicos de amparo de los años de 1897 y 1882.⁷

1.1.7.- La Ley de Amparo de 1919.

A diferencia de lo que sucede en nuestra Ley de Amparo vigente, en la de 1919, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917, la materia de suspensión del acto reclamado se regulaba conjuntamente en un mismo capítulo, tanto cuando se trataba de amparos directos como de indirectos. El ordenamiento de 1919 seguía con los lineamientos generales, en cuanto a la normación de la suspensión del acto reclamado. Por lo que concernía al procedimiento en que se sustanciaba el incidente de suspensión en el amparo indirecto, a la Ley de Amparo de 1919 difería del seguido de acuerdo al Código Federal de Procedimientos Civiles, por cuanto que aquélla introducía un acto procesal mas, cual era la “Audiencia Incidental”, en la que se recibía el informe previo de la autoridad responsable, y oyendo al quejoso, al agente del Ministerio Público y al colitigante o parte civil o tercero perjudicado, si en sus respectivos casos se presentaren a la audiencia, resolvía el Juez de Distrito, si procedía o no la suspensión.

⁶ Ibidem, página 3.

⁷ Ibidem, página 3.

Por lo que hace a la recurribilidad, del auto o resolución en la que el Juez de Distrito, hubiere concedido, o negado la suspensión del acto reclamado al quejoso, la Ley de Amparo de 1919, también consagraba el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya substanciación adoptaba el giro procesal semejante al instituido por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

1.2.- Concepto de Suspensión.

Para poder definir lo que es la suspensión, empezaremos diciendo, que gramaticalmente, la palabra suspensión significa:

“Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, al paralizar algo que está en actividad en forma positiva”.⁸

Al respecto el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel, manifiesta lo siguiente:

“La suspensión del acto reclamado, se emplea en la Ley de Amparo, como la figura jurídica que va a hacer objeto de la detención temporal, el acto cuya inconstitucionalidad se reclama, haciéndole cesar, si la ejecución ya se ha iniciado o impidiendo su comienzo cuando aún se encuentra en potencia”.⁹

De lo anterior, podemos vislumbrar que la suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial mantener viva la materia del amparo. Esto se logra impidiendo que el acto se llegue a consumir irreparablemente, antes de que se haya resuelto en forma definitiva, si tal acto es o no contrario a la Constitución, pues si tal consumación ocurre, no pueden volver las cosas al estado que guardaban antes de

⁸ MONTERDE, Francisco, Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Trigésimo tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1992, página 723.

⁹ GONGORA PIMENTEL, Genaro David, La Suspensión en Materia Administrativa, Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 2003, página 1.

la violación, como sucede en pocas ocasiones, en el caso de que se conceda el amparo y protección de la justicia federal.

La suspensión no tiene como único objeto mantener viva la materia del amparo, también se propone evitar al impetrante de garantías, durante la tramitación del juicio de amparo, los perjuicios que la ejecución del acto pudiera ocasionarle.

Los efectos de la suspensión son obrar sobre la ejecución del acto reclamado, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución, paralizándolas, impidiendo que el acto reclamado se ejecute o haciendo cesar tales medidas si la ejecución ya se ha iniciado.

En resumen, la suspensión del acto reclamado implica un factor de influencia e importancia decisivas en nuestro juicio de amparo, bien se trate de actos de consumación irreparable jurídica y materialmente, o de actos de difícil reparación jurídica o práctica, que es lo que sucede en la mayoría de las ocasiones reales.

La suspensión del acto reclamado puede presentarse bajo dos aspectos no independientes ni autónomos entre sí, sino bajo una relación de causa a efecto. Evidentemente, la suspensión desde el punto de vista de su estructura externa, puede consistir, bien en un fenómeno (acto o hecho), o bien en una situación o estado. La suspensión del acto reclamado, como fenómeno o como acontecimiento, es de realización momentánea; en cambio bajo el aspecto o carácter de situación, implica un estado o posición de desarrollo prolongado, pero limitado, desde el punto de vista temporal.

Entre el acto o hecho suspensivo y la situación de suspensión, existe una relación o vínculo de casualidad. En efecto, dicha situación, temporalmente limitada, tiene necesariamente un comienzo, un principio. Pues bien, este comienzo o principio está constituido precisamente por un acontecimiento que genera la situación

suspensiva. Consiguientemente, la suspensión como acto es la causa de la suspensión como situación.

En resumen, la suspensión siempre se presenta bajo los dos aspectos apuntados, o sea, como un acontecimiento temporal momentáneo, y hasta pudiéramos decir instantáneo, y como situación o estado temporalmente prolongado, pero ilimitado.

Se ha aludido solamente a la nota extrínseca de la suspensión en general, común a muchos fenómenos jurídicos o fácticos para caracterizar su connotación conceptual distinta y propia, es menester, por ende, acudir a lo que se podría denominar diferencia específica, integrada por su objetivo.

Desde luego, ésta implica la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, esto es, de algo que se realice o sea susceptible de realizarse, pues lo negativo, lo que no tiene o no puede tener una existencia positiva, es imposible de suspenderse, es decir, de realizarse o hacerse cesar.

Pues bien, la paralización o cesación limitada temporalmente puede implicar distintas consecuencias, según la naturaleza o materia de ese algo. Así la suspensión bajo dichas ideas que son sinónimas, puede impedir la verificación de un acto o de un hecho, el transcurso de un término o plazo, la vigencia o aplicación práctica de una norma jurídica.

Ahora bien, la paralización o cesación temporales de un algo, nunca suponen la invalidación o anulación de lo transcurrido o verificado con anterioridad, pues sólo equivalen a la detención de su desarrollo futuro. Consiguientemente, el acto o la situación suspensivos nunca invalidan, nunca tienen efectos retroactivos sobre aquellos en que operan, sino siempre consecuencias futuras, consistentes en impedir un desenvolvimiento posterior.

Asimismo, debemos de considerar la definición, de uno de los más grandes juristas en la materia de Amparo, maestro Ignacio Burgoa Orihuela, que a la letra dice:

“La suspensión, es pues, aquel acontecimiento o aquella situación que generen la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese algo, a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado”.¹⁰

De tal forma, y tomando como base los dos conceptos de suspensión, esgrimidos por los grandes juristas, ministro Genaro David Góngora Pimentel y el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, para definir y de esa forma poder entender y aplicar la figura o institución jurídica de suspensión del acto reclamado, misma que es trascendental en nuestro derecho mexicano, por lo que representa para nosotros en nuestro carácter de ciudadanos, un medio de control constitucional, contra los actos que en nuestra materia, sean emitidos por autoridades administrativas.

Con lo citado con anterioridad, podemos llegar a la conclusión de que la suspensión, es la figura o institución jurídica, que dentro de nuestro derecho mexicano, y en concreto, en el juicio de amparo reviste una importancia trascendental, a tal grado de paralizar temporalmente un acto de autoridad positivo, para evitar que este se cumplimente, mientras se resuelva su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Asimismo, es importante citar, que la suspensión del acto reclamado debe también conceder efectos restitutorios a las consecuencias de derecho que estriben o deriven de la ejecución de un acto de autoridad, cuando este ya se haya realizado, toda vez, que así se mantendría a salvaguardo la materia del amparo, entendiéndose por está, como resolver la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado; en virtud que en muchas ocasiones, sin la

¹⁰ Cfr., BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit., página 3.

figura jurídica de suspensión, nuestro medio de control, llamado Amparo, sea nugatorio e ineficaz.

En efecto, es mediante la suspensión del acto reclamado como se mantiene viva la materia del amparo, constituida por las situaciones concretas y específicas que el agraviado pretende preservar. Si bien es cierto que, la sentencia constitucional tiene efectos restitutorios, por lo que podría pensarse que, mediante ella, se reintegraría al quejoso en el goce y disfrute de sus derechos conculcados en caso de que se le concediese la protección federal; más también es absolutamente verídico, que muchas veces, sino se suspendiera el acto reclamado evitando su consumación, y siendo esta de naturaleza irreparable, la materia tutelada por el juicio de amparo se destruiría irremediamente. Por otra parte, en otros casos en los que la consumación del acto reclamado no es irreparable no trae como consecuencia la destrucción definitiva de la materia del amparo, también la suspensión juega un papel preponderantemente e importante, puesto que en varias ocasiones, si no se suspendiere a tiempo oportuno el acto o los actos reclamados, la sentencia que otorgara al quejoso la protección federal sería jurídica y prácticamente muy difícil de ejecutar, en vista de la diversidad y aún variedad de situaciones de Derecho y de hecho que podrían derivarse de la realidad de los actos reclamados.

1.2.1.- Suspensión Provisional.

Para poder definir de una manera correcta la Suspensión Provisional como tal, nos es imprescindible y necesaria la consulta del artículo 130, de nuestra Ley de Amparo vigente, en donde se da la naturaleza y nacimiento de la suspensión provisional, a la cual, posteriormente en el cuerpo del propio artículo se le contrasta con la suspensión definitiva.

Nosotros consideraremos a la suspensión provisional, como la figura jurídica, que en el juicio de amparo se conoce, como el proveído judicial ó auto, que como su nombre lo dice es de carácter provisional, que crea diversas situaciones jurídicas,

como lo son, las de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo ó iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación.

En nuestro derecho mexicano también se le conoce a la suspensión provisional del acto reclamado, como una providencia o medida cautelar.

Asimismo, el maestro Eduardo Pallares conceptúa a la suspensión provisional en los siguientes términos:

“Es una providencia precautoria que mantiene las cosas en el estado en que se encuentren, y no es necesario que se constituya garantía para la indemnización que pueda corresponder al tercero perjudicado, modalidad que se explica porque únicamente subsiste poco tiempo, hasta que el Juez resuelve sobre la suspensión definitiva”.¹¹

1.2.2.- Suspensión Definitiva.

La suspensión definitiva, tiene su naturaleza y sustento jurídico en el artículo 130 de la Ley de Amparo, al igual que la suspensión provisional, luego entonces, en ese orden de ideas, podemos conceptualizar a la suspensión definitiva, como la figura jurídica que debe ser considerada, como aquella sentencia que es de carácter interlocutoria, que confirma o revoca la suspensión provisional del acto reclamado, es decir, las situaciones de derecho que de está estriben, dejando a salvo la materia del amparo, impidiendo que el acto de autoridad impugnado en la vía constitucional se ejecute o produzca sus efectos o consecuencias en detrimento del impetrante de garantías, consecuencias de derecho, a las que se les debe de otorgar los efectos restitutorios a favor del quejoso, toda vez que en ningún momento se está

¹¹ PALLARES, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, Decimoctava edición, Editorial Porrúa, México 1984, página 230.

resolviendo sobre la constitucionalidad ó inconstitucionalidad del acto reclamado, es decir, el fondo del asunto, dejando de tal forma, viva la materia del amparo.

1.3.- Procedencia de la suspensión según la naturaleza del acto reclamado.

La procedencia de la suspensión del acto reclamado, según la naturaleza de los actos reclamados, se observa de la siguiente forma.

1.3.1.- Actos de particulares.

La suspensión solo procede contra actos de autoridad, por consiguiente los actos de particulares nunca son suspendibles.

La improcedencia de la suspensión contra actos de particulares es obvia, ya que siendo dicha medida cautelar, una institución accesoria del juicio de amparo, no procediendo éste contra actos que no sean de autoridad, es lógico que los mismos tampoco puedan paralizarse o detenerse por efecto de la acción constitucional.¹²

1.3.2.- Actos positivos.

Son aquellos en los cuales la suspensión sólo opera contra los actos de autoridad que sean de carácter positivo, o sea, contra la actividad autoritaria que se traduce en la decisión o ejecución de un hacer. Por el contrario, cuando el acto reclamado no es de carácter positivo, sino, negativo es decir, cuando estriba en un no hacer o 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.

¹² Cfr., BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit., página 3.

1.3.3.- Actos prohibitivos.

En primer término, no tenemos que confundir los actos negativos con los prohibitivos, para los efectos de la suspensión. Los primeros implican una abstención, un no hacer, una negativa de la autoridad recaída a la petición o solicitud de una persona. Los segundos, por el contrario no sólo no se traducen en una abstención, sino que equivalen a un verdadero hacer positivo, consistente en imponer determinadas obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados por parte de las autoridades. La Suprema Corte en una ejecutoria ha constatado esta diferencia y, por tanto, la distinta solución relativa a la procedencia de la suspensión, al afirmar que no pueden considerarse negativos los actos prohibitivos, esto es, los que fijan una limitación, que tiene efectos positivos.

De lo anterior, se deduce que es perfectamente procedente la suspensión contra actos de la autoridad responsable de índole prohibitiva, entendiendo por tales aquéllos que establecen una obligación negativa para los particulares o una limitación a su conducta.

1.3.4.- Actos negativos de efectos positivos.

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

Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede contra ellos conceder la suspensión, tal y como lo prevé la propia Ley de Amparo.

1.3.5.- Actos consumados.

Un caso, en que la suspensión es improcedente, estriba en la hipótesis en que el acto reclamado sea consumado. Se entiende por acto consumado aquel que se realizado total o íntegramente, o sea, que se ha conseguido plenamente el objeto para el que fue dictado o ejecutado. 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 está no tendría ya materia en que operar o respecto de la cual surtir sus efectos. Cuando un acto se ha realizado totalmente, cuando ya no resta ninguna conducta o actividad para ejecutar, nada es entonces susceptible de suspenderse, es decir, de paralizarse temporalmente. Por tanto, la suspensión es inoperante tratándose de actos consumados, los cuales solamente pueden invalidarse mediante la sentencia constitucional que restituya al quejoso en el goce y disfrute de los derechos objeto de las violaciones cometidas en su detrimento por la autoridad responsable.

Es importante precisar, que contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión provisional y definitiva, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie.

1.3.6.- Actos declarativos.

Por lo que concierne a los actos de autoridad que se han denominado declarativos, se ha estudiado que cuando en ellos se consigne un principio de ejecución, es procedente contra ellos la suspensión. En contrario sensu, cuando se trata de un acto de autoridad en el que simplemente se concrete a reconocer una situación preexistente, sin introducir a ella ninguna modificación o alteración, la suspensión del acto reclamado no procede.

1.3.7.- Actos de tracto sucesivo.

Una cuestión mas que se suscita, respecto de la procedencia de la suspensión del acto reclamado, de acuerdo a la naturaleza el acto de autoridad, se enfoca en relación con los llamados actos de tracto sucesivo, entendiéndose por ellos, cuya realización no tiene unicidad temporal o cronológica, esto es, para la satisfacción integral de su objeto, se requiere una sucesión de hechos entre cuya respectiva realización medie un intervalo determinado.

Los actos de tracto sucesivo, que también suelen llamarse continuados, se oponen, por razón misma de su naturaleza, a los denominados instantáneos o momentáneos, que son aquellos que realizan su objeto en una sola ocasión al dictarse o ejecutarse, conjunta o separadamente, según el caso.

Pues bien, constando los actos de tracto sucesivo de una serie de actos u hechos afecto a un solo fin, para saber si procede o no la suspensión respecto de ellos hay que hacer un distingo: si la suspensión se solicita después de que han ejecutado algunos actos teleológicamente¹³ unitarios, es a todas luces improcedente, por estar en presencia de actos consumados; por el contrario, si la suspensión se pide antes de que se ejecuten ciertos actos o hechos que deban realizarse para obtener el fin común, no obstante de que ya hayan tenido lugar otros anteriores, la suspensión respecto de los primeros es perfectamente procedente, cuyos efectos consisten en evitar o impedir la continuación de la serie o sucesión.

Asimismo, podemos concluir que tratándose de hechos continuos procede conceder la suspensión en los términos de ley, para el efecto de que aquellos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados de los actos que se reclamen, y que la suspensión contra actos de tracto sucesivo, afecta sólo a los

¹³ Doctrina de las causas finales, de los fines, de la relación de medio a fin. Es un orden dirigido a un bien.

hechos que se ejecuten o traten de ejecutarse a partir del auto de suspensión, pues los anteriores tienen el carácter de consumados.

1.3.8.- Actos futuros inminentes y probables.

Por último, estudiaremos la procedencia de la suspensión de los actos reclamados concernientes contra actos futuros inminentes y probables, la cual es procedente, por lo que respecta de futuros probables.

En la Ley de Amparo claramente establece la procedencia del juicio de amparo cuando se trata de actos futuros, pues en su artículo 11, al disponer que es autoridad responsable, consagra la idea de que ésta no solamente es aquella que dicta, ordena o ejecuta el acto reclamado, sino que trate de ejecutarlo, lo que implica que esté puede ser futuro. Ahora bien, la idea de futuridad del acto reclamado ha sido delimitada, en cuanto a la posibilidad jurídica de hacer procedente el juicio de garantías, por la jurisprudencia de la Suprema Corte, en la que se estima que no todo acto futuro, como tal puede dar nacimiento al amparo. Desde luego, admitiendo grados cronológicos la futuridad de un acto, se parte de la distinción entre actos futuros remotos y actos futuros inminentes. Los primeros son aquellos que pueden o no suceder, es decir, respecto de los cuales no se tiene una certeza fundada y clara de que acontezcan; por el contrario, los segundos, son los que están muy próximos a realizarse de un momento a otro, y cuya comisión es más o menos segura en un breve lapso y reducido. Pues bien, contra los actos futuros remotos o probables, como se designan también en la jurisprudencia de la Suprema Corte, no procede el amparo, y si, en cambio, contra aquellos respecto de los cuales existe inminencia en su ejecución, es decir, aquellos que están ya tratando de ejecutarse.

1.3.9.- Suspensión contra una ley.

En el presente caso, esta medida cautelar solo procede, en términos generales y exclusivamente desde el punto de vista de la naturaleza del acto

reclamado, contra las leyes auto-aplicativas. Esta consideración se apoya en la circunstancia de que, cuando se trata de leyes hetero-aplicativas, es decir, de aquellas que sólo producen la afectación a través del acto concreto de aplicación correspondiente, la suspensión se concedería o negaría, en cuanto a su procedencia, en relación con la índole del propio estricto sensu. En otras palabras, en el caso de que el acto fundamental reclamado esté constituido por una ley que no sea auto-aplicativa, lo único que podría suspenderse sería el acto concreto de aplicación que simultáneamente se combata en amparo, si de acuerdo con su naturaleza es susceptible de paralizarse conforme a las ideas externadas, toda vez, que dicha ley, dado su carácter, por si misma es inocua, esto es, que en cuanto tal, no origina afectación, que es el presupuesto de procedencia de la suspensión.

Ahora bien, en una ley auto-aplicativa es, en esencia, un acto continuo, porque produce permanente e ininterrumpidamente sus efectos normativos en las situaciones concretas que en forma automática se prevean en sus mandamientos, mientras no deje de tener vigencia. Por tanto, en atención a su naturaleza, dicha ley jamás puede reputarse como un acto consumado, pues este carácter sólo lo ostentan irreparablemente, los actos previos que concurren por necesidad en su formación y eficacia constitucionales, como son, su aprobación, su expedición, promulgación, refrendo del acto promulgatorio y publicación, contra los cuales obviamente, nunca procede la suspensión.

El efecto de la suspensión que se otorgue contra una ley auto-aplicativa, consiste en impedir, para el futuro, la formación automática que establezca en relación con el quejoso, eximiéndolo de su observancia mientras se resuelva el juicio de amparo en cuanto al fondo por decisión que cause ejecutoria. Huelga decir, por otra parte, que independientemente de que la suspensión contra dicha ley sea procedente desde el exclusivo punto de vista de la naturaleza de ésta, su concesión está sujeta a la condición de que, con la citada medida cautelar, no se afecte el interés social, ni que sus disposiciones sean de orden público.

CAPÍTULO 2.

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA APLICACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

2.1.- Naturaleza jurídica de la suspensión.

La naturaleza jurídica de la suspensión, la encontramos prevista en el artículo 130, de nuestra Ley de Amparo vigente, el cual a la letra dice:

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

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

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

Con lo anterior, como ya vimos y estudiamos en el Capítulo que antecede, de la presente obra, nos encontramos con dos disyuntivas, una que es la suspensión provisional y otra, la suspensión definitiva del acto reclamado.

2.2.- Concepto de suspensión definitiva de diversos autores mexicanos.

En este punto, nos encontraremos con las diversas definiciones y consideraciones que tienen los grandes juristas del derecho de amparo, a efecto de poder tener una mejor visión, de lo que se está estudiando.

2.2.1.- Ignacio L. Vallarta.

Este gran jurisconsulto consideraba en los siguientes términos a la suspensión del acto reclamado:

“La suspensión es procedente y se debe decretar cuando haya urgencia notoria, o sea en aquellos casos en que se deje sin materia al juicio de amparo, porque la ejecución del acto reclamado podría consumarse de tal modo que llegue a ser irreparable. Por razón contraria, la suspensión es improcedente cuando el acto reclamado no tenga consecuencias irreparables, cuando permanece íntegra la materia del juicio, y cuando a pesar de que ese acto no se suspenda puedan restituirse las cosas al estado que tenían antes de violarse la garantía constitucional”.¹⁴

Para un mejor entendimiento, el propio Vallarta, ejemplificaba lo siguiente sobre la suspensión del acto reclamado:

“... la suspensión del acto reclamado nunca es procedente en los casos de restricción de la libertad personal, pago de impuestos, multas, destituciones,

¹⁴ L. VALLARTA, Ignacio, Cuestiones Constitucionales, Vigésima edición, Tomo Primero, Editorial Porrúa, México, 1980, página 162.

despojos, etcétera, porque de todos esos actos, cuando son arbitrarios, se siguen más o menos perjuicios al quejoso, todos ellos son por su propia naturaleza reparables. Sólo en los casos en que esto no suceda, como cuando se trate de penas, como la de la muerte, cuando se quiere azotar o mutilar o infamar de algún modo a una persona, la suspensión es procedente y forzosa”.¹⁵

2.2.2.- Fernando Vega.

Es este gran amparista del siglo pasado, propone que se consagre la libertad de los individuos en casos muy precisos, como podrían ser en aquellos en que se acredite con certidumbre que se es víctima de una prisión no justificada en el término constitucional, cuando el hecho imputado no esté clasificado como delito en los códigos; cuando a pesar de encontrarse clasificado ese delito esté, no se castigue con pena corporal. También en aquellos casos en que procede la libertad bajo caución o provisional del reo, de acuerdo con la ley secundaria; y finalmente, cuando de los informes de la autoridad aparezca que un hombre está consignado al servicio de las armas sin su voluntad, por vía de pena o por otro motivo que revela su incontentamiento.

Este gran jurista, es quien captó los principales problemas de la suspensión en las últimas decenas del siglo pasado, en forma tal que dichas cuestiones podrían ser planteadas a estas fechas, utilizando las mismas consideraciones y posiblemente llegando a las mismas conclusiones que él, a pesar del tiempo transcurrido entre aquella ubicación y esta realidad en que jurídicamente vivimos.

¹⁵ L. VALLARTA, Ignacio, El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus, Vigésimo segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1982, página 169.

2.2.3.- Eduardo Pallares.

Este autor, se refiere a la suspensión del acto reclamado, como una creación del derecho mexicano, y que no tiene nada de correlativo con el derecho inglés y el norteamericano.

El gran procesalista, afirma, lo siguiente respecto de la suspensión del acto reclamado:

“Es una providencia cautelar que puede decretarse mientras no se falle en definitiva y por sentencia firme del amparo. A su parecer la suspensión equivale en el juicio de amparo a las medidas cautelares, y entre éstas a las providencias precautorias que se lleven a cabo en los juicios de orden común”.¹⁶

Respecto de la naturaleza jurídica agrega que para determinarla hay que distinguir entre la suspensión misma y la resolución jurídica que la ordena. Aquélla, es una medida cautelar; en lo que toca a la resolución que la ordena, su naturaleza cambia según se decrete de oficio, y cuando se decreta a petición de parte en el incidente de suspensión constituye una sentencia interlocutoria precisamente porque resuelve dicho incidente, pero nunca alcanza la autoridad de la cosa juzgada, porque sea que la resolución decrete o bien niegue la suspensión, ésta puede ser modificada por causas supervenientes, en cualquier estado del juicio, ya sea revocándola si ha sido otorgada, o bien decretándola en caso contrario. Igualmente pueden ser modificados los términos en que se concedió.

2.2.4.- Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga.

Estos procesalistas distinguidos, en una obra preparada entre ambos, definen a la suspensión del acto reclamado en la siguiente tesitura:

¹⁶ PALLARES, Eduardo, Op. Cit., página 13.

“La suspensión del acto reclamado, es una medida precautoria característica del juicio de amparo, el cual tiene como objeto primordial mantener viva la materia de la controversia, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal; y también evitarle durante la tramitación del juicio los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle”.¹⁷

Ya con anterioridad, habían subrayado en su obra denominada Instituciones de Derecho Procesal Civil, que la efectividad futura de las sentencias aconseja en muchos casos la adopción de determinadas garantías preventivas, exigencia impuesta para evitar que en el tiempo transcurrido desde la incoación del proceso hasta su resolución mediante el fallo del deudor, se ubique el último en una situación de insolvencia que haga ilusoria la resolución judicial favorable al actor. Utilizan por igual, los términos de medidas cautelares y providencias cautelares, y precisan que las más usuales dentro de las primeras son el embargo preventivo, la administración judicial de las cosas litigiosas, las finazas, y el arraigo de una persona para que conteste en juicio.¹⁸

Como puede observarse, por tanto, al señalar estos autores que la suspensión es una institución propia y característica del juicio de amparo, la identifican mezclando las nominaciones, para calificarla ahora como medida precautoria.

Estos autores, subrayan el propósito que pretende alcanzar la suspensión, cuyos efectos consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al momento de decretarla, y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional; y que al resolverla no se deben tener en cuenta los derechos que comprobaron al quejoso o el tercero perjudicado, porque ello constituye la materia de la sentencia del juicio constitucional.

¹⁷ DE PINA, Rafael, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Octava edición, Editorial América, México, 1976, páginas 518 y 519.

¹⁸ Cfr. Ibidem, página 24.

2.2.5.- Ricardo Couto.

Es el más grande de los especialistas en materia de la suspensión del acto reclamado en el proceso de amparo, y por sus ideas y conceptos, quizá el más controvertido. En su obra fundamental, no define a la suspensión, más sin embargo manifiesta lo siguiente:

“Tan sólo examina con detenimiento algunas de sus particularidades y sus efectos, para sacar conclusiones que ubican a la suspensión en una dimensión sumamente particular puesto que se clasifica como un verdadero amparo provisional”.¹⁹

Razona en el sentido de que la suspensión obra sobre la ejecución del acto reclamado, ya que afecta las medidas que tienden a ponerlo en ejecución. Cuando el acto reclamado no es susceptible de ejecución, la suspensión es improcedente por falta de materia en qué recaer.

De lo anterior resulta que la suspensión produce efectos más restringidos que los del amparo, pues en tanto, que éste obra sobre el mismo acto nulificándolo, en sí y en sus consecuencias, aquélla solo opera con relación a estas. Sin embargo, el individuo se encuentra bajo la protección de la ley desde que se obtiene la suspensión, ya que, por virtud de ella, sigue gozando de la garantía que pretendía arrebatarse el acto violatorio, y la sentencia que en el amparo se pronuncie viene sólo a consolidar la protección; en este sentido puede decirse que la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo.

Dicho autor, se opone a la afirmación terminante de que la suspensión no puede, no debe producir los efectos del amparo, puesto que acepta que la suspensión no opera sobre el acto en sí mismo, sino sobre sus consecuencias, las

¹⁹ COUTO, Ricardo, Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión en el Amparo, Decimotercera edición, Editorial Porrúa, México, 1972, página 41.

cuales son en vigor las que perjudican al quejoso. La violación de una garantía implica desquiciamiento social por ruptura del orden constitucional, y del amparo, instituido para mantener ese orden, debe prever a un inmediato remedio, pierde la suspensión su sentido si mediante ella se aplaza el cumplimiento de actos constitucionales o no logra impedir la ejecución de actos inconstitucionales; si el fin del amparo es restablecer el equilibrio constitucional, amenazado por la ejecución de un acto violatorio de la Ley Suprema del país, la suspensión debe coordinarse a tal propósito; en una palabra, debe producir efectos de amparo provisional. La certera intuición popular, que califica las cosas con visión realista de los hechos, despojada de prejuicios jurídicos y de tecnicismos bizantinos, ha entendido mejor que nuestros juristas la verdadera naturaleza de la suspensión, al considerar que la persona que la ha obtenido está ya amparada por la ley.²⁰

Por otra parte, Couto llega a una conclusión extrema bajo el rubro de apreciación preliminar de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, en el sentido de que la suspensión tiene efectos de verdadero amparo provisional, mas sin embargo, ha sido objeto de numerosas controversias doctrinarias.

2.2.6.- Carlos Arellano García.

El autor al que nos referimos, señala el concepto de la suspensión, en el siguiente tenor:

“La determinación judicial por la que se ordena detener la realización del acto reclamado, temporalmente, mientras se resuelve la cuestión constitucional planteada”.²¹

²⁰ Cfr. Ibidem, página 25.

²¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, El Juicio de Amparo, Décima edición, Editorial Porrúa, México, 1980, página 869.

La suspensión es la institución jurídica, en cuya virtud la autoridad competente para ello ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo, hasta que legalmente se pueda continuar o que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria.

Como elementos del concepto, el maestro Carlos Arellano García, refiere a los siguientes:

“Se trata de una institución jurídica: aunque está prevista legalmente requiere de una determinación de autoridad competente que la decrete: por medio de este se detiene la realización del acto reclamado; es temporal, o sea transitoria no definitiva, ya que la paralización total solo puede ser ordenada en la sentencia; se produce dentro del juicio, y por ello nunca antes de que se inicie el juicio de garantías y nunca cuando ya haya sentencia definitiva ejecutoriada; puede continuarse o no, como ocurre en el caso de la suspensión provisional relacionándola con la suspensión definitiva; y finalmente: cuando hay sentencia ejecutoriada concluye la misión de la suspensión del acto reclamado”.²²

Concluye dicho autor, con la caracterización precisando en que la suspensión sólo puede concederse respecto de los actos positivos, y nunca en relación con los negativos. También puede concederse contra los efectos positivos de un acto negativo. Y finalmente, no produce efectos restitutorios, o sea puede paralizar al acto reclamado pero no destruir los efectos ya producidos.

De tal forma podemos observar, que el maestro Carlos Arellano García, es un jurista demasiado conservador, ya que por ninguna causa ofrece efectos restitutorios a las consecuencias de derecho del acto reclamado, en ese contexto, se considera que para darle la envergadura, que merece dicha institución jurídica de suspensión, es necesario conceder tanto en la suspensión provisional, como en el momento

²² Ibidem, página 26.

procesal oportuno la definitiva, efectos restitutorios a las consecuencias del acto de autoridad, considerado en materia de amparo como acto reclamado, por lo tanto hay un gran abismo entre los vertientes del maestro Carlos Arellano García, y el postulado que se elabora en esta obra.²³

2.2.7.- Genaro David Góngora Pimentel.

Este autor considera, a parte de la definición ya citada en el Capítulo 1, de esta obra, que la suspensión es una providencia cautelar, y que ésta se encuentra condicionada a dos presupuestos: la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera posibilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; y éste aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de tal modo que, sea posible anticipar que en la sentencia se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. El segundo presupuesto se refiere a la premura en el dictado de la medida.

El examen de la naturaleza de la violación alegada, argumenta este autor, no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia: dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir sobre la constitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la

²³ Cfr. Ibidem, página 26.

suspensión, porque el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.²⁴

2.3.- Efectos de la suspensión.

En nuestro derecho encontramos dos tipos de efectos para poder conceder la suspensión del acto reclamado, de acuerdo a las situaciones de hecho que estriben en el propio acto de autoridad, que a continuación se analizan.

2.3.1.- Efecto suspensivo.

Al hablar de la suspensión del acto reclamado, se conlleva, que es para efectos suspensivos, es decir, que las cosas guardan el estado en que se encuentran hasta ese momento, es decir, que en ninguna de sus partes se puede observar que dicha medida cautelar restituya al quejoso, las garantías individuales violadas, criterio que es practicado por los juzgadores, siendo tal situación muy conservadora, en virtud que no se da vida y emplea para lo que verdaderamente fue creada por los legisladores, la figura jurídica de Suspensión del Acto Reclamado, más aún, al propio Amparo en nuestro Derecho Mexicano, como un medio de control constitucional, que se hace valer por los ciudadanos en su carácter de gobernados.

Así las cosas, entendemos que el efecto suspensivo, solo es el de ordenar que las cosas guarden el estado en que se encuentran, ya que de lo contrario, si se otorgaran efectos restitutorios se estaría en el supuesto de resolver el fondo del amparo, siguiendo este lineamiento los juzgadores de nuestro Poder Judicial de la Federación, mismo, que es ambiguo y muy conservador, para nuestra época actual.

²⁴ Cfr. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, La Suspensión en Materia Administrativa, Op. Cit., página 8.

2.3.2.- Efecto restitutorio.

Debemos entender, que está es una consecuencia que debería producir la figura jurídica de la suspensión del acto reclamado, en la materia del amparo, lo cual en la práctica diaria de nuestros Órganos Jurisdiccionales impartidores de justicia, no se aplica.

En ese contexto, y teniendo un panorama más amplio, el efecto restitutorio, es retrotraer el acto reclamado al pasado, hasta el momento en que le fueron transgredidas o violadas las garantías jurídicas al gobernado.

Tal situación no es practicada en nuestro Derecho de Amparo, por los juzgadores, situación que en verdad da un estancamiento total, y deja en gran inobservancia y aplicabilidad a la suspensión del acto reclamado.

2.4.- Clasificación de la suspensión del acto reclamado.

Esta clasificación de la suspensión del acto reclamado en el juicio de garantías, tal como se encuentra regulada en la Ley de Amparo, puede ser clasificada en suspensión de oficio o a petición de parte.

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

Asimismo, la suspensión a petición de parte, la debe solicitar el impetrante de garantías, a diferencia de la de oficio.

En esa misma tesitura, la naturaleza jurídica de la clasificación de la suspensión del acto reclamado encuentra su sustento legal en los artículos 123 y

124, de la Ley de Amparo, mismos que por su importancia para la presente obra, es necesario transcribir:

“Artículo 123.- Procede la suspensión de oficio:

I.- Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; y

II.- Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

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

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

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

I.- Que la solicite el agraviado;

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

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

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

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

De los preceptos legales transcritos, se vislumbra la naturaleza jurídica de una manera concreta de la suspensión de oficio y a petición de parte.

2.4.1.- Suspensión del acto reclamado de oficio.

Antes de examinar la primera de las clasificaciones que admite nuestra Ley de Amparo, resulta absolutamente indispensable que hagamos una referencia a una condición típica y distintiva de las providencias cautelares.

En ese orden de ideas manifiesta el jurista Ignacio Soto Gordo, de acuerdo a lo anterior, ***“que ello permite además distinguir la providencia sumaria de la cautelar, que es provisoria en el fin. La condición distintiva a que se hace referencia aparece en la existencia de un peligro de daño jurídico, derivado del retardo en la expedición instantánea de una providencia jurisdiccional definitiva. A esto último se refiere la doctrina el periculum in mora”***.²⁵

El gran jurista Calamandrei, dice, ***“que para aproximarse a una noción clara del periculum in mora es preciso dar otro paso, puesto que no basta que el interés en obrar nazca de un estado de peligro, y que la providencia invocada tenga por ello la finalidad de prevenir un daño sólidamente temido, sino que es preciso, además que a causa de la inminencia del peligro la providencia solicitada tenga un carácter de urgente, en cuanto debe preverse que si dicha providencia se demorase, el daño temido se transformaría en un daño efectivo o se agravaría el ya ocurrido”***.²⁶

Si esta previsión no se integra, la providencia resultaría prácticamente anulada o disminuida. Por ello debe de ser dictada sin retardo. Hay pues dos elementos, prevención y urgencia, a los cuales debe añadirse un tercero, que es en el que propiamente reside el alcance característico del periculum in mora, traduciéndose en la necesidad de que para obviar oportunamente el peligro de daño que amenaza el derecho, la tutela ordinaria se manifiesta como demasiado lenta, con el riesgo de que en espera de que madure se produzca o se agrave el riesgo.

Quizás al pensamiento de Calamandrei podría resaltarse beneficiosamente, para que la comprendamos cabalmente, en el estudio de la suspensión en el amparo, transcribiendo textualmente esta expresión del maestro:

²⁵ SOTO GORDO, Ignacio, La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, Decimoprimer edición, Editorial Porrúa, México, 1974, página 88.

²⁶ CALAMANDREI, Piero, Introducción al Estudio de las Providencias Cautelares, Segunda edición, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tomo XII, México, 1950, página 132.

“Así, pues, la función de las providencias cautelares nace de la relación que se establece entre dos términos, se dicte sin retardo, y la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva”.²⁷

Añade que las providencias cautelares representan una conciliación entre dos exigencias, frecuentemente opuestas, de la justicia: la de la celeridad y la de la ponderación. Entre hacer las cosas de pronto pero mal, y hacerlas bien pero tarde, las providencias cautelares tienden, ante todo, a hacerlas pronto; dejando que el problema de bien y mal, esto es, de la justicia intrínseca de la providencia, se resuelva más tarde con la necesidad de ponderación, en las reposadas formas del proceso ordinario y de su sentencia. Más sin embargo, tenemos que pensar en la tendencia a apreciar en la actualidad de la suspensión en amparo, la resaltante apariencia de buen derecho que debe conformarse de inmediato, y del cual es precursor el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel.

La suspensión de oficio, tiene respecto de la suspensión a petición de parte, una ventaja grande para los promoventes de amparo, consistente en el momento de presentar la demanda y solicitar la suspensión de plano, en la mayoría de los casos, como lo sabe el juez federal de amparo, el quejoso no está en aptitud de acompañar las pruebas necesarias para acreditar de manera fehaciente la existencia e inminencia de los actos reclamados, por lo que el juez debe siempre y en todo caso examinar si entre los hechos denunciados por el quejoso y resultados dañinos temidos por éste, existe una relación de causalidad tal que justifique la adopción de la medida cautelar, si decreta la suspensión de plano, lo hace en el mismo auto en que se admite la demanda de garantías, ya sea concediéndola o negándola, según el caso de que se trate, por su propia naturaleza y su efecto temporal dura hasta que se resuelva el juicio, por lo que debe equipararse a la suspensión definitiva, sin tener que someterse a los problemas de la audiencia incidental que en ésta se lleva a cabo.

²⁷ Ibidem, página 33.

Es evidente, por obvio, que la suspensión de oficio, también llamada suspensión de plano, se decreta sin trámite de ninguna especie, tiene ventajas sobre aquella que soliciten las partes.

Asimismo, en varias disposiciones de la Ley de Amparo, los anteriores conceptos que pudieren parecer ajenos a nuestro sistema, a nuestra tradición y a nuestras finalidades, aparecen sin embargo claramente manejados. Así ocurre en el artículo 123 que previene cuestiones de urgencia o de emergencia fácilmente captables. En la fracción I, se nos habla de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política, o sea cuestiones que si no se atienden de urgencia, crearían una lesión irreparable. Y en la fracción II, del propio artículo 123, cuando prevé como hipótesis para otorgar la suspensión de oficio el hecho de que se examine en el amparo un acto que si llegare a consumarse haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada, se nos habla de efectos finales del acto de autoridad.

Ya hemos estudiado, la doctrina respecto de la suspensión de oficio del acto reclamado, pero es trascendente, estudiar dicha clasificación, desde el ordenamiento legal, que le da vida jurídica.

Como ya vimos la suspensión de oficio se encuentra plasmada en el artículo 123 de la Ley de Amparo, que también la distingue y llama como la suspensión de plano, porque la decreta sin substanciación alguna, además de imponerla de oficio.

Si bien aparentemente este tipo de providencias admite dos hipótesis, previstas en las dos fracciones en romanos que se pueden consultar en el artículo mencionado, en realidad es una sola condición, la cual esta referida genéricamente en la fracción II, pero resaltada específicamente en circunstancias especiales de grave peligro para las personas, en la fracción I.

En efecto, podría definírsele, que es aquella providencia que el juez debe decretar, sin esperar a que se le solicite por el agraviado o quien promueva a su nombre, por contemplarse en la instancia, un acto que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

En esta forma nuestra legislación contempla dos circunstancias entronizadas en los posibles efectos en la consumación del acto de autoridad reclamado:

- a)** Actos de autoridad imposibles de darles efectos restitutorios, si la acción de amparo resultare procedente y fundada.
- b)** Actos de autoridad en los cuales resulten difíciles de lograr tales efectos restitutorios.

De la primera hipótesis, se deriva un distinto tratamiento, la suspensión de oficio se dicta de plano; la suspensión provisional sólo se concede después de sustanciar un enfrentamiento, entre las partes legitimadas, donde ellas expongan sus argumentaciones y aporten sus pruebas, las cuales en la interlocutoria deben ser apreciadas y evaluadas, por el juzgador.

Pero ese periculum previsto en la fracción II del artículo 123, comprende el hecho de la hipótesis establecida en la fracción I (actos que importen peligro de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional), que así solamente resultan condiciones especialmente preocupantes, y dignas de ser resaltadas, pero no nuevas ni distintas.

La tramitación de la suspensión de oficio, la verdad es que hay poco de comentar sobre ésta, ya que se rige en términos del cuarto párrafo del artículo 123 de la Ley de Amparo, la cual se ordena dicha providencia de plano, en el mismo auto

que el juez admita la demanda, comunicándola sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento.

El decreto de esta suspensión es de plano, lo cual indica la no substanciación de la cuestión dentro de un incidente, o procedimiento similar. Algo importante de resaltar es que el beneficiado con el mandato suspensivo no requiere llenar requisito alguno para gozar de esta paralización.

En esa misma tesitura, no sólo se encuentran en el artículo 123 de la Ley de Amparo, los supuestos jurídicos de la suspensión de oficio o también llamada de plano, sino que también la podemos observar en el artículo 171 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, precepto legal, que se cita a continuación:

“Artículo 171.- Cuando se trate de sentencias definitivas dictadas en juicios de orden penal, al proveer la autoridad responsable, conforme a los párrafos primero y segundo del artículo 168 de esta Ley, mandará a suspender de plano la ejecución de la sentencia reclamada”.

Dicho precepto, se refiere a la suspensión de oficio en cuestión de Amparo Directo, la cual es la única regla general, expresada de manera concreta en nuestra legislación de amparo, y que es meramente en la rama del derecho penal.

2.4.2.- Suspensión del acto reclamado a petición de parte.

El derecho de amparo tiene su propia motivación; sus propias necesidades sociales que obligan a su establecimiento como institución protectora de los derechos constitucionales; por su propia adjetivación tomada de numerosos antecedentes en instituciones jurídicas utilizadas en diversas legislaciones; sus propios instrumentos e institutos procesales de trámite y de resolución; y sus propósitos particulares que obligan a la institución mexicana a adecuarse a los

efectos que deben de darse a sus sentencias. En pocas palabras, tiene su personalidad, si bien está arropada por principios jurídicos de tipo universal.

Debemos de recurrir nuevamente al maestro Calamandrei, para tratar de encontrar explicaciones con un mayor contenido, no sin advertir que no pretendemos que sea esa una razón por la cual nacen en el Derecho de Amparo dos tipos de suspensiones, sino tan solo contemplar con congruencia el desarrollo paralelo que tienen en otras legislaciones y en la doctrina universal.

Nos dice Calamandrei, ***que la tutela cautelar no constituye jamás a un fin en sí misma, puesto que tiene como objeto principal contribuir al mejor éxito de la providencia principal. Tenemos que clarificar que la providencia cautelar es la suspensión, que permite la posibilidad de una providencia principal, que es la sentencia***.²⁸

La tutela cautelar se da bajo la hipótesis de que la principal sea, en su tiempo, favorable a la persona que la solicita y mientras se pueda introducir una medida cautelar. La providencia cautelar se concede, previéndose concederla al solicitante en el proceso principal, y se dicta como tutela mediata de un derecho, en la pretensión de que este derecho existe. Esto último, nos recuerda y hace alusión a la tendencia de “apariencia del buen derecho”, de la cual es un gran precursor el ministro del Poder Judicial de la Federación Genaro David Góngora Pimentel.

Por otra parte, nos dice el maestro Calamandrei, que en contraposición a la cautelar la tutela posesoria agota en si misma su propia finalidad, en cuanto se dirige a impedir las perturbaciones del estado de hecho, y las reacciones individuales que aquellas provocarían, considerándolas en si como una amenaza a la paz social, y como una infracción del orden jurídico, y no en función del derecho que podrá después ser hecho en sede petitoria. Se concede al molestado o al despojado, por el sólo hecho de la molestia o el despojo, sin examinar siquiera en vía hipótesis

²⁸ Ídem, página 33.

superficial si el beneficiado tiene o tenía alguna probabilidad de resultar vencedor en la eventual fase petitoria. Se otorga la posesoria con el objeto de mantener o reintegrar las cosas a un estado de hecho, aún en la hipótesis de que este estado de hecho sea contrario al derecho.

La suspensión a petición de parte agraviada se sujeta a condiciones y requisitos especiales, y el órgano jurisdiccional examina en principio el fondo a decidir, y a obtener garantías para indemnizar al tercero que previamente obtuvo, pero a quien se le retrasó la ejecución del acto reclamado que le era originalmente favorable.

Una vez estudiado la doctrina de la suspensión a petición de parte, ahora nos avocaremos al estudio de dicha clasificación, pero de acuerdo a las disposiciones donde se encuentra su supuesto normativo.

La suspensión que se solicita a petición de parte agraviada está estructurada fundamentalmente en el artículo 124, de la Ley de Amparo, mismo que ya fue citado en su contenido, claro dentro del procedimiento del juicio ante los Juzgados de Distrito. Sin embargo, en lo que toca a este tipo de suspensión en el amparo directo, debe consultarse el artículo 173 y siguientes de la propia Ley, que en cualquier forma son regidos por la primera de las disposiciones mencionadas. De ahí que existe la obligación de examinar el artículo 124, para captar la normatividad de la suspensión que se tramita a petición de parte agraviada.

a) El artículo 124 de la Ley de Amparo vigente, fija los requisitos que se deben llenar para la substanciación de la suspensión que precisamente, es que la solicite el agraviado.

Extraña este primer requisito, que por supuesto está contenido en la clasificación misma de la suspensión aludida. Debemos considerarlo como un defecto menor que no afecta la comprensión de esta providencia.

b) Verdaderamente el primer requisito de la suspensión a petición de parte agraviada, se encuentra en la fracción II, del artículo que se está examinando, planteado aparentemente una contradicción con lo que dispone la fracción X del artículo 107 Constitucional.

Para llegar siquiera a una mediana conclusión de lo que realmente se plantea en la fracción X del artículo 107 Constitucional, y aparentemente se desarrolla en el artículo 124 de la Ley Reglamentaria del amparo, especialmente en su fracción II, estamos obligados a una serie de reflexiones, análisis y afirmaciones, no siempre fundados a satisfacción de un observador atento, serio y acucioso, porque no deberán manejar conceptos muy trascendentes, sin que al propio tiempo se proporcionen elementos adecuados para llegar a una estructuración clara respecto a la captación de los mensajes constitucional y reglamentario.

La contrapartida sería el no comprometernos bajo ninguna posición, y continuar la incertidumbre respecto de un instituto como el de la suspensión que es básico para el Derecho de Amparo. Ante todo es necesario que se cite la fracción X, del artículo 107 Constitucional.

Las del artículo 107 de la Constitución, el primer párrafo de su fracción X, dice lo siguiente:

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

Las del artículo 124 de la Ley de Amparo, en su fracción II, mismo que ya fue citado, pero que para su mejor entendimiento, es necesario transcribir en el presente apartado, el cual a la letra dice:

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

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen perjuicios o se realizan estas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continué 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 defectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares”.

Ya citados los numerales anteriores, se debe llamar la atención en que la fracción X, del 107 Constitucional, ordena que para resolver la suspensión se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada.

Este es un tratamiento inusitado que se introduce en la disposición constitucional en febrero de 1951, y que obliga a una reflexión respecto a ese nuevo condicionamiento de la disposición constitucional, que además no se reproducen el artículo 124 de la Ley Reglamentaria.

Es lógico que se cuestione, que si el juzgador, ésta obligado a tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada para resolver la suspensión, forzosamente tendrá que analizar una cuestión que pertenece al fondo de la contienda, y no a la incidental.

La fácil impugnación que se esgrime en el sentido de que el juez, en todo caso, no debe examinar planteamientos que sólo pertenecen al fondo de la sentencia, y no a cualquier otra consideración distinta, no deja de ser desconcertante.

El gran ministro Genaro David Góngora Pimentel, insiste en que debe aplicarse el principio de la apariencia de buen derecho, mediante la cual provisoriamente el juzgador tiene que forzosamente evaluar si, tomando en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la negativa de conceder la suspensión pudiera dejar sin materia al propio juicio de amparo, permitiéndose bajo este procedimiento la consumación irreparable de la violación a los derechos constitucionales.

En tal virtud, el juzgador debe evaluar verdaderas apariencias de las consecuencias de la violación, criterio que, en cualquier forma, en la sentencia podrá variar cuando el juez tenga mejores elementos para formular una conclusión final.

Asimismo, podemos encontrar, el interés público y social, del cual destacamos el tópico de interés, que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, significa provecho, utilidad, ganancia; y que en una segunda se refiere al valor que en sí tiene una cosa.²⁹

Quizás nos es más aprovechable la segunda acepción, porque nos coloca en una posición axiológica, la cual cuadra mejor en una disposición constitucional que busca se maneje con la mayor atención un valor en especial acento.

Ahora bien, resulta claro que ese valor público o social se contrapone al individual, por ende, este último, es decir, el valor individual, en ningún momento debe afectar, neutralizar o hacer negatorio al valor público o social.

²⁹ MONTERDE, Francisco, Op. Cit., página 8.

Lo anterior nos lleva a confrontar una contradicción palpable entre la fracción X, del artículo 107 Constitucional, y la fracción II, del artículo 124 de la Ley de Amparo. Según el primero la suspensión sí se puede otorgar tomando en cuenta el interés público.

En cambio la fracción II, del artículo 124 de la Ley de Amparo, de hecho radicalmente niega la procedencia de la suspensión, cuando con ella se siga perjuicio al interés social; añadiendo inesperadamente y equiparando totalmente a este último valor o interés la contravención a disposiciones de orden público, concepto tan difícil de identificar como el primero, puesto que salvo los casos de leyes y reglamentos que dogmática y arbitrariamente declaran: “todas las disposiciones de esta ley o reglamento deberán ser consideradas de orden público”, sin obsequiarnos con la gracia de una definición o una clave de la declaratoria unilateral, queda en total interrogante cómo identificamos al interés social y a las disposiciones de orden público.

En efecto, si hay perjuicio al interés social o contravención a disposiciones de orden público, y con base en ello se niega la suspensión para efectos del mandato de una autoridad, dicho acto puede y debe consumarse, y el amparo automáticamente quedará sin materia. Ello equivale a decir, no es procedente la acción de amparo contra actos que impidan la plasmación del interés social o la aplicación de disposiciones de orden público. Para la eficacia de la acción de amparo, esta conclusión es simplemente mortal, y por tanto inaceptable.

Ante este panorama confuso que requiere de total precisión es obligado que nos pronunciemos no sólo por estructurar algunos conceptos válidos, sino un intento de cohonestar a la Constitución de la Ley de Amparo, de manera que no tengamos que recurrir al falso expediente a afirmar la contradicción de ambas, sino a integrar conceptos útiles y necesarios.

Al fin y al cabo habrá que aceptar que la providencia suspensiva que se dicta en un amparo, constituye de hecho una sentencia interlocutoria, puesto que en este trámite si se substancia como un incidente lo cual no siempre ocurre con la suspensión de oficio que en ocasiones se tramita con total autonomía de un juicio principal, y ya hemos visto que suele suceder que este último ni tan siquiera llegue a existir.

Sin embargo, la afirmación de hecho no se puede fundamentar en nuestra legislación de amparo, y en su suplencia mucho menos. En efecto el artículo 140 de la Ley precisa con claridad que mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, el juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento. La Ley no define que debe entenderse por auto o por sentencia; pero, el artículo 220 de dicho Código Federal de Procedimientos Civiles, nos explica que las resoluciones judiciales pueden ser decretos, autos o sentencias. Decretos, si refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio; y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.

Una conclusión del análisis del artículo 124 se refiere al mandato de Ley según el Juez, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomarán las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio. Al menos lo anterior podría llevarse a cabo si el propio juez no hace un criterio o apreciación preliminar de cual es la verdadera materia de la controversia, que desarrollos puede tener, como prever la no consumación de los efectos no deseados, y en muchos otros casos anticipar los efectos que podrían llegar a tener la providencia definitiva, o sea la sentencia que conceda la protección constitucional del agraviado.

Finalmente tendríamos que hacer mención a lo dispuesto en los artículos 50 y 54 de la Ley de Amparo, que no precisan requisitos para otorgar este tipo de suspensión, sino que simple y sencillamente la niegan.

Para un mejor estudio, es necesario conocer el artículo 50 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

“Artículo 50.- Cuando se presente una demanda de amparo ante un juez de distrito especializado por razón de materia, en la que el acto reclamado emane de un asunto de ramo diverso del de su jurisdicción, la remitirá de plano con todos sus anexos, sin demora alguna, al juez de distrito que corresponda, sin resolver sobre su admisión ni sobre la suspensión del acto, salvo el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 54”.

Como ya vimos, este artículo dispone que cuando se presente una demanda de amparo ante un Juez de Distrito especializado por razón de materia, en la que el acto reclamado emane de un asunto de un ramo diverso del de su jurisdicción, la remitirá de plano, al juez que corresponda, sin resolver sobre su admisión, ni sobre la suspensión del acto. Contraste este mandato con lo dispuesto para otros casos, en que tratándose de cuestiones de competencia se ordena la suspensión del procedimiento, pero continuando el trámite de la suspensión.

Similar a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de Amparo, es lo que estatuye en el 54, que a la letra dice:

“Artículo 54.- Admitida la demanda de amparo ningún juez de distrito podrá declararse incompetente para conocer el juicio antes de resolver sobre la procedencia de la suspensión definitiva.

En los casos de la notoria incompetencia del juez de distrito ante quien se presente la demanda, el juez se limitará a proveer sobre la suspensión

provisional o de oficio cuando se trate de actos de los mencionados en el artículo 17, remitiendo, sin proveer sobre la admisión de la demanda, los autos al juez de distrito que considere competente. Fuera de estos casos, recibida la demanda, el juez de distrito, sin proveer sobre su admisión y sin substanciar incidente de suspensión la remitirá con sus anexos al juez de distrito que corresponda”.

Dicho artículo nos menciona en el primer párrafo, que admitida la demanda de amparo, ningún juez podrá declararse incompetente antes de resolver sobre la procedencia de la suspensión definitiva; pero si no es así la hipótesis, no se substanciará algún incidente de suspensión.

De hecho, pues, hay una previsión de casos en que se pueda continuar otorgándose o negándose, los trámites de substanciación de la suspensión; y otros en que radicalmente no debe obsequiarse este tratamiento, dejando que el juez, que finalmente resulte competente, decida esta cuestión de expedición de providencia cautelares.

Finalmente habrá que aceptar que la providencia suspensiva que se dicta en un amparo, constituye de hecho una sentencia interlocutoria, puesto que en este trámite se sustancia como un incidente, lo cual no siempre ocurre con la suspensión de oficio que en ocasiones se tramita con total autonomía de un juicio principal, y ya hemos visto que suele suceder que este último tan siquiera llegue a existir.

Los artículos 227 y 228, del Código Federal de Procedimientos Civiles, precisan que los autos que no fueran apelables, serán revocables a petición de parte; y el 240 que serán apelables los autos cuando lo sea la sentencia definitiva del juicio del juicio en que se dicten, siempre y cuando decidan un incidente, y ya se ha visto que la providencia suspensiva es revocable cuando ocurra un hecho superveniente.

A pesar de todo ello, las disposiciones de la Ley de Amparo mencionan a la suspensión calificándola de auto, que menciona la procedencia del recurso de revisión, contra los jueces o autoridades que modifiquen o revoquen el auto en que conceden o nieguen la suspensión definitiva, o bien la fracción II, del artículo 95, que se refiere al recurso de queja, referente al exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado. En cambio el artículo 136, penúltimo párrafo, se examinan los informes falsos que pudieran rendirse en la suspensión, y se menciona que el juez podrá modificar o revocar la interlocutoria en que hubiese concedido o negado la suspensión.

Sea como sea, en la suspensión que se promueve a petición de parte agraviada debe entenderse que se está ejercitando una verdadera acción procesal, con instancia, fundamentación, substanciación entre otras partes que contienden, y finalmente resolución en auto e interlocutoria. Por ello esa acción resiste el tratamiento de cualquiera otra, consistente en ver con cuidado cuando la acción es procedente o improcedente, y cuando es fundada o infundada.

Por todo ello resulta aconsejable, en materia de providencias suspensorias, sustanciadas a petición de parte agraviada, que regulen y definan, los conceptos actualmente contenidos en el artículo 124, el cual no proporciona clarificaciones a cuestiones fundamentales para interpretar esta disposición, las cuales deben de ser complementadas con precisiones sobre la procedencia o la falta de fundamentación de todo este articulado, lo cual se traduce evidentemente en una necesidad menor de resoluciones casuísticas, y una mejor certeza para los justiciables en materia de suspensión en el amparo, tan requeridos de esta exposición ausente actualmente de la Ley Reglamentaria.

2.5.- Premisas en las cuales se concede la suspensión del acto reclamado.

Las premisas fundamentales que la Ley de Amparo, prevé para la procedencia de la suspensión del acto reclamado establecidas en el artículo 124, siendo como tales que no se afecte el interés social, no se contravengan disposiciones de orden público, si son actos de difícil reparación.

2.5.1.- Orden público e Interés social.

Cabe hacer mención especial que para su mejor estudio y por su naturaleza, se analizarán en forma conjunta, referentes a que no se afecte el interés social y no se contravengan disposiciones de orden público, de los cuales no se ha logrado un criterio generalmente aceptado por la jurisprudencia, ni por la propia doctrina sobre lo que debe entenderse, por ambos enunciados, no obstante las numerosas y constantes ejecutorias de los tribunales de amparo sobre tales temas, ya que para un tribunal puede contravenir el interés social y el orden público de manera directa, para otro no lo afecta.

Diciendo las cosas de manera grandilocuente, pero no equivocada, podemos afirmar que el legislador de la Ley de Amparo, en su infinita sabiduría no define que es el interés social ni el orden público, con la finalidad de que los jueces puedan hacerlo frente a los diversos supuestos que presenta la realidad de asuntos, que diariamente se resuelven en el Poder Judicial de la Federación.

De alguna manera, es correcto que deban ser los jueces de distrito y los magistrados de circuito quienes, estudiando cada uno de los casos sometidos a su consideración decidan, en vista de los datos que constan en los expedientes y de acuerdo también con su conocimiento privado, cuando se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público.

Es verdad que gran número de leyes que rigen en nuestro país, tienen la pretensión de decir que son de orden público, podemos encontrar en los primeros artículos de los diversos ordenamientos legales en que se dice, enfáticamente, que esa Ley, es de orden público. La enumeración, es totalmente inútil, todas las leyes son, en mayor o menor medida de orden público.

El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado.

El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido solo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.

El interés social y el orden público no se encuentran en el respeto a las leyes, sino en el respeto de las garantías individuales, sin embargo, no ha sido de esa manera como lo ha entendido la jurisprudencia sobre la suspensión del acto reclamado. El juez estudia la demanda de amparo, los documentos anexados a ella; observa el juzgador que el acto reclamado es notoriamente inconstitucional, pero si bien puede quedarse con la impresión de que habrá de conceder el amparo en cuanto al fondo, por la violación a ciertos derechos fundamentales que advierte, puede considerar, con base en criterios jurisprudenciales, hay interés público en que en el acto se ejecuta desde luego; y, entonces, niega la suspensión, entiéndase bien, la niega aún cuando sabe, cuando en ciertos casos, no le cabe la menor duda de que

habrá de otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión. El interés social y el orden público, por tanto, se encuentran sobre las violaciones a la Constitución.

2.5.2.- Actos de difícil reparación.

Por lo que respecta a la difícil reparación de los actos reclamados, la suspensión tiene como finalidad, evitar el peligro que para el derecho puede suponer la existencia misma de un proceso con la lentitud propia e inevitable del mismo. La amenaza de que se produzca un daño irreversible en la demora del juicio está en la propia definición de las medidas cautelares, que, como dijo Calamandrei, ***“...son una anticipación provisional de ciertos efectos de la decisión definitiva, dirigida a prevenir el daño que podría derivarse del retraso de la misma”***.³⁰

En efecto la medida cautelar tiene sentido si hay un derecho que necesita una protección provisional y urgente, a raíz de un daño ya producido o de inminente producción, mientras dure un proceso en el que se discute precisamente una pretensión de quien sufre dicho daño o su amenaza. Sin este peligro, que cautelarmente hay que frenar para que el objeto del proceso se mantenga íntegro durante el tiempo que dure, no hay medidas cautelares.

La medida cautelar exige, por ello, como puso de relieve Calamandrei, un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que es el que se hace sobre la existencia del derecho, cuya tutela se solicita a los tribunales.

Es de la mayor importancia, insistir en que la indagación y comprobación de la certeza del daño, exigen una actividad probatoria del promovente del juicio de amparo, que solicita la suspensión de acto reclamado, quien deberá probar los daños y perjuicios son de difícil reparación y que esos daños se derivan precisamente de la ejecución del acto administrativo. Esos daños y perjuicios deben ser reales y

³⁰ CALAMANDREI, Piero, Op. Cit., 33.

efectivos, no necesariamente actuales, sino también pueden ser futuros e inminentes; puede ser también materiales o morales y concretos.

La difícil reparación significa, no que sea irresarcible, sino irreversible, porque quien solicita la suspensión quiere que el bien tutelado permanezca íntegro y no que se le asegure una indemnización. Es decir, la difícil reparación no debe excluirse por el simple hecho de que su cuantificación sea de difícil o su indemnización más gravosa que la ejecución del acto.

“El juez, al comprobar el periculum in mora, debe valorar siempre el interés público que el acto administrativo, de que se trate ponga en juego. Es decir, que la apreciación del daño y perjuicio de difícil reparación, debe hacerse en presencia de la apreciación del posible daño y perjuicio para los intereses generales pueda derivarse de la adopción de una medida cautelar. Es una palabra, la irreparabilidad del daño y perjuicio para el promover el amparo ha de ser comparada y ponderada con la irreparabilidad para el poder público”.³¹

Finalmente, la fracción III del artículo 124, se ha ligado, en la realidad de los hechos, en la práctica de los tribunales, con el interés en solicitar la suspensión. Es decir, de probar la parte agraviada, convencer, argumentar en alguna forma que, los actos de ejecución le producen un daño o perjuicio de difícil reparación, si no lo hace, significa que no ha demostrado su interés en solicitar la suspensión.³²

2.6. – Suspensión del acto reclamado en materia administrativa.

En la Ley de Amparo, no se establece de manera clara en un precepto la procedencia de la suspensión del acto reclamado en materia administrativa, en virtud

³¹ CHINCHILLA, Marín, La Tutela Cautelar en la Nueva Justicia Administrativa, Primera edición, Editorial Civitas, España, 1991, página 42.

³² Cfr. GONGORA PIMENTEL, Genaro David, La Suspensión en Materia Administrativa, Op. Cit., página 8.

de que en dicha ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 124, prevé la procedencia de la suspensión del acto reclamado, la cual es de manera genérica, encontrándonos sólo un supuesto en la materia administrativa en el artículo 135, que por su importancia se transcribe a la letra:

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

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

De tal forma, y en virtud de lo descrito se observa solo una regla para la procedencia de la suspensión del acto reclamado, más sin embargo no se menciona ninguna normatividad al respecto, y de los tan diversos casos que se contemplan en la materia administrativa, y que no sólo son del cobro de contribuciones, sino de embargos precautorios, procedimientos administrativos en materia aduanera, clausuras de negocios, visitas domiciliarias, entre otros casos, por lo que ante tal necesidad la suspensión del acto reclamado en materia administrativa, prevista en el artículo 124 de la Ley de Amparo, que aunque no se cita de manera expresa, así lo es, debe de contener, que la suspensión se debe otorgar con efectos restitutorios, claro no contraviniendo el interés social y el orden público.

De tal forma, el artículo 135 de la Ley de Amparo, cita de manera expresa lo conducente a un posible acto reclamado en materia administrativa, supuesto jurídico que es aislado.

2.7.- Suspensión de los actos reclamados en materia administrativa ordenada por los juzgadores.

La suspensión practicada por los jueces de Distrito, es un tanto conservadora, sin que realmente quieran hacer jurisprudencia, a efecto, de poder conceder efectos restitutorios a las consecuencias de derecho que producen los actos reclamados, en vía de Amparo Indirecto, ya que por simple analogía, resuelven, que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, razonamiento, que en la verdad jurídica, deja en un estado de incapacidad al impetrante de garantías, ya que al ocurrir al amparo, los efectos del acto reclamado, quedan en la misma situación.

Los juzgadores manifiestan que no todos los actos reclamados en el juicio de amparo son susceptibles de ser suspendidos. El estudio de los actos reclamados, nos hacen ver los juzgadores, entre otras, las siguientes características:

1.- La suspensión tiene por objeto evitar la ejecución de ciertos actos y, lógicamente, puede evitarse lo que aún no sucede, de allí que solo pueda obrar hacia el futuro y nunca sobre el pasado. Ésta se ha dicho, es la distinción fundamental entre la concesión de la suspensión, que previene daños impidiendo la realización de los actos que la causarán, y la concesión del amparo, que repara los daños ya sufridos invalidando los actos que lo originaron.

2.- La institución suspensiva también garantiza la conservación de la materia del amparo, lo cual implica que al resolverse sobre ella no pueden abordarse cuestiones propias del fondo del asunto ni sus efectos pueden coincidir con los propios de la sentencia, pues eso equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad

del acto o anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá nunca sea favorable al quejoso.³³

Estas dos reglas supremas de la suspensión en el juicio de amparo mexicano seguidas siempre por los juzgadores, han provocado esfuerzos de interpretación por los juzgadores para conceder o negar suspensiones tratándose de un problema de clausuras.

Manifiestan los juzgadores, que en un caso de clausura puede enunciarse de la siguiente manera:

¿La clausura es un acto instantáneo, que se ejecuta por una sola vez; o bien, se trata de un acto de tracto sucesivo, como lo sería la intervención de una negociación?.

¿Cuándo debe entenderse que la clausura es un acto consumado, cuando la autoridad lo emite, o será necesario que también se ejecute?.

¿Una vez que la clausura se ejecuto puede otorgarse la suspensión para permitir que fijados ya los sellos, puedan quitarse para que la empresa vuelva a prestar sus servicios al público?.

Unos tribunales colegiados de circuito han sostenido que:

“...en ningún caso puede otorgarse la suspensión contra una clausura para el efecto de que se levanten los sellos y continúen funcionando los giros, pues ello significaría darle efectos restitutorios reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada, esto es, se le permitiría ejercer su libertad de comercio, y se prejuzgaría la materia del amparo, haciendo prácticamente innecesaria la sentencia

³³ Informe 1987, Tercera parte, páginas 108 y 109, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

constitucional por que el quejoso obtendría anticipadamente el mismo beneficio en caso de hallarse inconstitucional el acto reclamado”.³⁴

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

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

Todavía, en un esfuerzo supremo, hay colegiados que hacen la distinción entre la orden de clausura y sus consecuencias, obligando al juez a negar la suspensión definitiva en cuanto a la primera y concederla en lo que hace únicamente a las segundas, porque no se consuman en forma instantánea, traduciéndose en conductas que se realizan en el tiempo y pueden causar perjuicios al quejoso. Ingenioso criterio y también erróneo, porque la clausura no se realiza a través de conductas que se llevan a cabo en determinado tiempo, sino que en contra de lo que dice este colegiado.

En efecto, la clausura es un acto consumado, en cuanto que a puestos los sellos en una negociación, se crea una situación de cierre del negocio que no

³⁴ Ibidem, página 54.

requiere de la realización de actos posteriores o de actos futuros para causar perjuicio al interesado.

Como puede observarse del breve resumen de esta polémica judicial, que todavía no se resuelve por la Suprema Corte, mucho esfuerzo se ha hecho, numerosas suspensiones se conceden, para satisfacción de los abogados, pero, igualmente otras se niegan, por lo que el problema se reduce al turno de la Oficialía de Partes de los Tribunales Colegiados.

Siguiendo con la problemática la clausura de una negociación puede dar lugar a la pérdida definitiva de ese centro de trabajo, a veces, el único sostén del empresario. En efecto, se clausura poniendo sellos en puertas y ventanas, por lo que se hace imposible trabajar en ese lugar; no obstante que se promueve amparo por estimar que la clausura es inconstitucional y que, además, se promueve la suspensión del acto reclamado, está última se niega, por la sencilla razón de que se trata de actos consumados que se ejecutaron con el solo dictado de la clausura y la imposición de los sellos.

El juicio de amparo se desarrolla en sus dos instancias: juez de distrito y tribunal colegiado, con la negociación clausurada. Al respecto saltan muchas preguntas difícil de responder; ¿Cuánto tiempo tardaremos en saber el resultado?, ¿La justicia de la Unión ampara o niega el amparo?, ¿ocho meses acaso?. En ocho meses, si acaso se concede el amparo, el promovente ya no tiene dinero, ni deseos de volver a su trabajo. Si la empresa clausurada es pequeña y único sostén de esa familia al Amparo y Protección de la Justicia Federal llegará muy tarde. Además, es de la esencia del juicio de amparo, según la doctrina y los criterios de la Suprema Corte de Justicia que, no debe hacerse declaración alguna sobre las indemnizaciones a que pueda dar lugar el acto consumado de un modo irreparable, porque el objeto del amparo consiste en restituir las cosas al estado que guardaban antes de cometida la violación constitucional. Se dice, para acallar cualquier reparo que, los derechos civiles o criminales que el agraviado puedan corresponder, quedan

suficientemente garantizados, puesto que el artículo 75, de la Ley de Amparo declara expresamente que el sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad, si logra el triunfar y obtener el pago y su indemnización, será tan raro en México que, seguramente habrá que adquirir una pública notoriedad. Hasta ahora, a pesar de su triunfo aislado y solitario en la Tercera Sala de la Suprema Corte, nadie ha triunfado en semejante empresa.

En términos muy generales, y en el caso en concreto que se expone, es el criterio con carácter de ley, que toman los juzgadores en la práctica diaria del otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, razonamientos que son totalmente ambiguos para las circunstancias de la actualidad.

En esa misma tesitura, es prudente y necesario citar algunas tesis jurisprudenciales, respecto de la suspensión del acto reclamado, emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para poder crear una mejor perspectiva de los criterios de los juzgadores.

Octava Época.

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tomo: XI, Mayo de 1993.

Página: 411.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL, OTORGAMIENTO DE LA.

En debida aplicación del artículo 130 de la Ley de Amparo, el cual establece la procedencia de la suspensión provisional, "con la sola presentación de la demanda", se debe ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que notifique a la autoridad responsable la resolución que

se dicte sobre la suspensión definitiva, siempre y cuando queden cumplidos los requisitos del artículos 124, de la propia ley.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Queja 3/93. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 11 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Antonio García Guillén. Secretario: Marco Antonio Arredondo Elías.

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Tomo: 64, Abril de 1993.

Tesis: VI. 2o. J/246.

Página: 42.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. REQUISITOS. Si bien de acuerdo con lo establecido por el artículo 130 de la Ley de Amparo, la suspensión provisional de los actos reclamados está sujeta a las mismas condiciones de procedencia que la definitiva, es decir que el quejoso se encuentra obligado a satisfacer los requisitos que previene el artículo 124 de la propia ley; sin embargo, el hecho de que el Juez de Distrito conceda la suspensión provisional por estimar que para ese efecto se satisficieron esos requisitos, en forma

alguna releva a dicho quejoso de la obligación de hacerlo también para poder obtener la suspensión definitiva.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 55/88. Víctor Castro Barragán. 13 de abril de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Guillermo Báez Pérez.

Amparo en revisión 347/88. Ángeles Torres Nocelo. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo en revisión 440/89. Maura Moreno Orea. 17 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 39/91. Ricardo Minutti Ruiz de Esparza. 6 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 637/92. Gerardo Tello Reyes. 21 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Segunda Parte, tesis 1043, página 721.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIX, Marzo de 2004

Tesis: 2a./J. 27/2004

Página: 354

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN AMPARO ADMINISTRATIVO. EL JUEZ DE DISTRITO PUEDE RECABAR OFICIOSAMENTE PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER, PERO NO POSTERGAR SU DECISIÓN. En términos de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley de Amparo, a falta de disposición expresa debe atenderse a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento legal que en el artículo 79 establece que para conocer la verdad, el juzgador puede valerse de cualquier persona y de cualquier documento, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos. En este contexto, tratándose de la suspensión provisional en el juicio de amparo administrativo, debe considerarse que la regla general es que una vez satisfechos los requisitos a que aluden los artículos 120 y 124 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito

debe proveer de inmediato sobre dicha solicitud; sin embargo, esto no obsta para que cuando se prevenga al promovente para que subsane alguna irregularidad de la demanda, en el mismo acuerdo se requiera a las autoridades responsables la presentación de algún documento que se considere indispensable para mejor proveer, pero una vez desahogada la prevención al quejoso, acatado o no el requerimiento formulado a las responsables, el Juez de Distrito debe proveer de inmediato en relación a la suspensión de los actos reclamados.

Contradicción de tesis 19/2003-PL. Entre las sustentadas por el Séptimo y Décimo Tercer Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 5 de marzo de 2004. Mayoría de tres votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Juan Díaz Romero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Tesis de jurisprudencia 27/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de marzo de dos mil cuatro.³⁵

Finalmente, manifiesta el maestro Eduardo De Enteria García, “**que con estos procederes tanto la autoridad administrativa como los juzgados de distrito, amparan su actuar en un privilegio formal para sostener una injusticia de fondo, intentando agotar a sus contrarios sobre la base de la extraordinaria**

³⁵ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, Ley de Amparo, Doctrina Jurisprudencial, Sexta edición, Editorial Porrúa, México 2002, página 987, 988 y ss.

duración de los procesos que les toca sufrir, si es que los afectados no renuncian de antemano a seguir el largo y penoso camino judicial, renuncia cada vez más frecuente, según se puede advertir en las estadísticas de los tribunales administrativos.»³⁶

De tal forma es evidente que los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la suspensión del acto reclamado, son criticables, en virtud de que son ambiguos, tal y como lo manifiesta acertadamente el maestro Eduardo de Entería García.

³⁶ DE ENTERÍA GARCÍA, Eduardo, La Batalla por las Medidas Cautelares, Primera edición, Editorial Civitas, España, 1992, página 166.

CAPÍTULO 3.

EFFECTOS RESTITUTORIOS, DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS, EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

3.1.- Definición de acto administrativo.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define al acto administrativo, en los siguientes términos:

“Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces, las autoridades legislativas o las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa”.³⁷

Prevalece en la doctrina del derecho administrativo, la distinción formal o subjetiva y material u objetiva del concepto de acto administrativo. En sentido formal, acto administrativo es todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado. En sentido material, es el acto del Estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el Legislativo, el Judicial o Administrativo.

Es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos; sin embargo, el acto administrativo tiene características propias, que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles.

³⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2003, página 115.

Asimismo, desde el punto de vista muy general, en Derecho Administrativo, se presentan tanto actos jurídicos como hechos materiales.

Es de aclarar que el hecho de hablar de teoría general del acto administrativo pretende establecer a este tipo de acto en la normalidad de la acción y gestión administrativa, pero desde luego no quiere decir que sea realizado absolutamente por todos los órganos del Estado, centralizados, descentralizados, empresas públicas.

La doctrina del Derecho Administrativo francés realiza el análisis del acto administrativo a partir de una constatación de las relaciones entre las situaciones objetivas y los actos jurídicos, que son sometidas a principios jurídicos diferentes en Derecho Público y en Derecho Privado, en donde se deducen consecuencias diferentes.

El maestro Miguel Acosta Romero, manifiesta que como todo acto jurídico, ***“el acto administrativo es el fruto del juego de tres elementos que son la reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del autor del acto.”***³⁸

Según la mayor parte de la doctrina francesa, la especificidad del poder puesto en acción de los actos administrativos unilaterales, es lo que caracteriza a estos.

La existencia del acto administrativo como tal, aunque la ley no lo define, es reconocida por primera vez en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y se refiere que solo son los de la administración pública centralizada.

Asimismo, el maestro Miguel Acosta Romero, define el acto administrativo, de la siguiente forma:

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Decimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 2002, página 839.

“El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.³⁹

A nuestra opinión, esta es la definición más acertada, por lo que daremos la explicación de dicho concepto.

El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esta decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral.

Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.

La decisión y la voluntad son caminos del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

Como acto jurídico, implica que pueda crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambos.

³⁹ Ibidem, página 64.

Es generalmente ejecutivo. La doctrina administrativa expone que el acto administrativo tiene dos características: ejecutorio y ejecutivo.⁴⁰

Que el acto tiene ejecución o ejecutividad del acto. La doctrina no siempre es clara en cuanto a qué deba entenderse por ejecución y, en su caso, por ejecución forzosa, pero en general, es ejecutivo aquel acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, puede exigirse por las autoridades su cumplimiento en forma coactiva.

En Derecho Administrativo, debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin tener que acudir al Poder Judicial de la Federación para ello.

En este orden de ideas, el acto administrativo, en ciertos casos, tiene el carácter de ejecutivo, pero es de aclarar que este no es un dato constante y absoluto.

El maestro Gabino Fraga, manifiesta lo siguiente: ***“Existen actos administrativos que son constitutivos porque crean un derecho enteramente nuevo, a favor de una persona determinada o de un grupo de personas, son traslativos en ocasiones y presentan la característica común de crear un Derecho nuevo que no existía anteriormente.”***⁴¹

La función jurídica del acto declarativo es de hacer desaparecer los requisitos necesarios para que pueda surtir efectos. Así es en efecto, hay actos administrativos, que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan ejecución.

⁴⁰ La Ley Federal de Procedimiento Administrativo reconoce que el acto administrativo es ejecutivo.

⁴¹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Decimoctava edición, Editorial Porrúa, México, 2000, página 288.

Cuando los actos administrativos han causado ejecutoria, se debe entender como aquella sentencia o acto, contra el cual, ya que no cabe ningún medio de impugnación, es decir, que es completamente definitivo.

En efecto, la palabra ejecutorio o ejecutoria, en Teoría General del Derecho, significa el que las actuaciones adquieran firmeza, es decir, no son ya susceptibles de algún recurso.⁴²

En este orden de ideas, si se entiende por ejecutorio aquello que ya no se puede impugnar, consideramos que el acto administrativo no tiene esa característica puesto que, en general, puede ser modificado, bien en ejercicio del poder de revisión, o por alguno de los innumerables medios de impugnación que constituyen los recursos y procesos administrativos y los procesos judiciales.

Es indudable que en la acción administrativa, no puede perseguirse otro interés que el de la colectividad.

3.1.1.- Elementos del acto administrativo.

Como elementos del acto administrativo encontramos cuatro elementos esenciales, que componen dicho tópico.

3.1.1.1.- Sujeto.

En este elemento encontramos dos tipos de sujetos:

a) Sujeto activo.- Es el órgano administrativo creador del acto.

⁴² Enciclopedia Jurídica Omeba, Décima edición, Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1980, página 835.

Para Jean de Soto, en el análisis del acto administrativo, dice que, no es el autor del acto el que ocupa el primer plano, más bien es el acto mismo; es evidentemente imposible hacer abstracción del administrador, el lugar que ocupa se injerta lógicamente al lado de los otros elementos del acto administrativo.⁴³

El agente del Derecho Público no tiene el principio de libertad de escoger en lo que respecta al tipo jurídico de sus actos, ni los fines de su actividad, ni los antecedentes a los que el acto debe suceder.

El sujeto en el acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen dos o más sujetos.

b) Sujeto pasivo.- Es a quien va dirigido el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

3.1.1.2.- La manifestación externa de la voluntad.

En este elemento, se precisan las siguientes premisas o requisitos:

- a) Debe ser espontánea y libre.
- b) Dentro de las facultades del órgano no debe ser viciada, por error, dolo, violencia.
- c) Debe expresarse en los términos previstos por la ley.
- d) Debe ser posible física y jurídicamente.

⁴³ DE SOTO, Jean, Acto Administrativo, Segunda edición, Editorial Montchrestien, París, 1998, página 84.

e) Debe ser lícito.

f) Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia del órgano administrativo que lo emite.

La manifestación de la voluntad, es decir, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser susceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de la voluntad sea externa con la forma como sea objetiva esta, que es otro elemento del acto administrativo.

La voluntad puede en efecto entenderse como la voluntad interna subjetiva, tal y como existe en el alma individual y no a la declaración, es decir, la voluntad tal como se manifiesta al exterior, de tal manera que es apreciada por los otros hombres.

Para los autores franceses, la esencia del acto jurídico es únicamente la voluntad, ella solo constituye la sustancia todo el resto es secundario, accidental y sin valor propio; vestigio rebasado del formalismo de otra época o simplemente de instrumento de prueba.

Un sector de la doctrina francesa se orienta a considerar a la voluntad unilateral del agente administrativo como base para desarrollar el concepto del acto administrativo.

El papel de la voluntad en los actos administrativos parece constituir desde diversos puntos de vista, una dirección de investigación interesante.

Toda manifestación de voluntad hecha con la intención de producir efectos de derecho, no entraña la realización de esos efectos, pues se produce únicamente en la medida en que el derecho lo permite.

En un sentido técnico, en efecto, la autonomía de la voluntad es la posibilidad para una persona de crear libremente derechos y obligaciones o de decidir libremente los efectos de derechos y obligaciones dentro del cuadro de la reglamentación jurídica.

Las relaciones entre la acción de la administración y el ordenamiento jurídico son analizadas generalmente a la luz del principio de legalidad estableciéndose un límite más o menos estricto, al poder de las autoridades administrativas.

Según la doctrina clásica, no existe diferencia entre los actos administrativos en el sentido que todos son siempre la manifestación de un poder de la administración que tiene el mismo carácter y la misma fuente. El problema del contenido de la legalidad se aplica de la misma manera para todos los actos administrativos.

3.1.1.3.- Objeto.

El objeto como elemento esencial del acto administrativo se divide en:

a) Directo o inmediato. Creación, transmisión, modificación de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y la materia en la que tiene competencia.

b) Indirecto o mediato. Realización del acto del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

- 1.- Debe ser posible física y jurídicamente;
- 2.- Debe ser lícito;
- 3.- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

3.1.1.4.- Forma.

La forma, constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por lo sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material en la que se aprecian no solo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

En derecho la forma tiene una importancia capital, en la gran mayoría de los casos ella permite determinar la naturaleza jurídica de un texto.

La idea de forma, juega un papel esencial en el derecho y es legítimo esperar que el empleo de una forma determine efectos precisos del acto administrativo.

La forma escrita siempre constituyó un factor rígido a la vista de los administrativos y no existe duda de que contribuyó a delimitar considerablemente la actitud de las autoridades subordinadas sobre la materia. La adopción de una regla escrita acelera el funcionamiento de las oficinas y facilita el examen rápido de los expedientes.

La forma puede adoptar diversas variantes, la mas normal es la forma escrita, casi pudiéramos decir que es la regla general; así tenemos, que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones que se

expresan a través de la escritura. También puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía.

La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad, algunos autores llegan a hablar de señales que regulan la actividad de los particulares. En otros aspectos se observa cada día con mayor énfasis el uso del fax.⁴⁴

3.1.2.- Requisitos legales del acto administrativo.

En nuestro derecho administrativo, tenemos dos requisitos esenciales del acto administrativo, siendo estos el motivo y la finalidad.

3.1.2.1.- Motivo.

Es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que proceden al acto administrativo. Si se refiere al acto, es el conjunto de circunstancias de hecho o derecho que preceden al acto administrativo y que deben existir objetivamente.

La motivación volitiva será la apreciación de esos requisitos y, además de la conveniencia que para el interés público representa su realización, para la voluntad del titular del órgano que emite el acto.

El Derecho Administrativo, contrariamente a lo que existe en el Derecho Civil, no existe principio de la autonomía de la voluntad, toda vez que en Derecho Civil los individuos son libres de determinarse sobre la base de no importar cual situación y por las razones que les conviene a ellos.

⁴⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op.Cit., página 64.

Los motivos subjetivos de los individuos en tanto no sean lícitos ni contrarios al orden público justifican suficientemente el acto, por lo contrario en el Derecho Administrativo no existe el principio de la autonomía de la voluntad.

Un sector de la doctrina considera a todo motivo invocado por el autor del acto como un motivo determinante, que fue tomado en cuenta en la voluntad declarada por el agente administrativo.⁴⁵

3.1.2.2.- Finalidad.

Fin es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta. La finalidad del acto administrativo ha sido considerada en forma unánime por los autores en el sentido de que debe perseguir el interés general o el bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado. Es conveniente precisar que la finalidad no coincide con lo que hemos estimado como objeto mediato del acto, pues este último es el cumplimiento de una potestad que, en sí, es distinta a la finalidad perseguida con ello.

La persecución, por parte del titular del órgano administrativo, de finalidades distintas o personales, ha dado lugar a la elaboración a una teoría que llama a esa falta de coincidencia en la finalidad del acto, desviación de poder, siendo causa de anulación del acto cuando se plantea ante los tribunales administrativos.

El desvío de poder constituía una causa de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo, tratándose de sanciones.

3.1.2.3.- Mérito.

Los tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre el concepto del mérito, Manuel María Díaz, dice, ***“que el mérito es la convivencia y utilidad del acto, su***

⁴⁵ Ibidem, página 64.

adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con el mismo se pretenden obtener, y, por otra parte, nos dice que el vicio de mérito es un vicio de oportunidad.⁴⁶

El mérito del acto administrativo es un concepto, por lo tanto, más amplio que el de finalidad y no debe confundirse con el de legitimidad, que es de mayor importancia.

Se estima que la expresión mérito resulta inadecuada para calificar lo que se ha considerado un elemento del acto administrativo, pues su significado implica virtud, excelencia, merecimientos dignos de obtener un premio o una alabanza y, en este sentido, el cumplimiento de las potestades administrativas y su eficaz resultado, son efectos normales que deben buscarse siempre en la administración, porque establecer una escala valorativa de los actos implica hacer juicios subjetivos sobre lo bueno, lo malo y lo moral de la administración y su actividad, por lo que negamos que el mérito sea elemento o modalidad del acto administrativo⁴⁷.

Semánticamente y conforme a la mayoría de los diccionarios, la palabra “mérito”, hace referencia a algo digno de encomio, o una buena acción en cierto aspecto procesal se habla de aspectos de mérito en la declaración de testigos y en la validez intrínseca frente a la validez formal, que no viene a ser un elemento en estricto sentido del acto administrativo.

3.1.2.4.- La Oportunidad.

La oportunidad es una situación de hecho, en la que coincide, el acto administrativo con las necesidades de interés general que en un momento dado esté llamado a satisfacer.

⁴⁶ DIAZ, Manuel María, El Acto Administrativo, Segunda edición, Editorial Tipográfica Argentina, Argentina, 1961, página 246.

⁴⁷ Acción que hace al hombre digno de premio o castigo. Hablando de las cosas, lo que les hace tener valor. “Méritos del proceso”: conjunto de pruebas y razones que resulta de él y que sirven al juez para dar su fallo.

La oportunidad del acto se aprecia generalmente después de su realización y, desde luego, no es el elemento ni modalidad del mismo. En este sentido entendemos que los actos administrativos deben ser oportunos, lo cual, en nuestro concepto, no equivale a que sean meritorios.

Consideramos que la oportunidad es una cuestión más bien de responsabilidad política-administrativa del funcionario público que deba tomar la decisión de realizar un acto administrativo oportuno.

3.1.3.- Efectos del acto administrativo.

El acto administrativo está destinado a producir efectos, aunque son exclusivamente declarativos, también surten determinados efectos.

Para poder determinar los efectos del acto administrativo debemos de hacer la distinción entre acto perfecto y acto eficaz, por lo que la doctrina denomina acto administrativo a aquel que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus requisitos se han cumplido y, por lo tanto tiene una existencia jurídica plena. Pero no basta que el acto sea perfecto para que sea eficaz, y se entiende por acto eficaz aquel que se realiza jurídica y materialmente.

Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque está sujeto a término o condición y durante los lapsos que éstos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues esto entraña la realización del contenido del acto.⁴⁸

⁴⁸ Un ejemplo de un acto perfecto que nunca tuvo eficacia, porque estuvo sujeto a condición, la cual no llegó a realizarse, es el Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Distrito Federal, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1952, que quedó sujeto a suspensión suspensiva por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 1953, que reformó el artículo 1° transitorio de dicho reglamento y que quedó como sigue:
Artículo 1°.- El presente reglamento entrará en vigor a la fecha que determine el ejecutivo a mi cargo y que se dará a conocer oportunamente, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación.
Dicho reglamento nunca entró en vigor y debe considerarse abrogado, en mi opinión en los términos del artículo 2° transitorio del Derecho que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Civil para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1979.

Para que el acto sea eficaz, se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.

Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos.

3.1.3.1.- Efectos directos.

Los efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, hacer o de no hacer, o declarar un derecho.

3.1.3.2.- Efectos Indirectos.

Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectiva el crédito fiscal.

3.2.- Estudio jurídico del artículo 124 de la Ley de Amparo.

El artículo 124 de nuestra Ley de Amparo, consagra tres requisitos, sobresaliendo de éstos, el interés social y que no contravengan disposiciones de orden público, mismos que a continuación, se definen:

“Interés social.- Los conceptos de garantía e interés social se encuentran inextricablemente unidos. Esta vinculación implica que la garantía social es la forma jurídica de preservar los intereses sociales, constituyendo éstos el objeto de dicha preservación. Aplicando la concepción aristotélica sobre la

forma y la materia podemos afirmar que la garantía social equivale a la primera y los intereses sociales a la segunda.

Si toda garantía social tutela un interés social es imprescindible, para precisar su substancialidad, determinar lo que, in genere, denota el concepto respectivo. Por modo simplista y hasta tautológico puede decirse que el interés social es el interés de la sociedad, o sea, de la misma colectividad humana. Sin embargo, esta sinonimia no conduce a la demarcación del concepto que pretendemos exponer, puesto que en toda sociedad existen diferentes grupos humanos que, a su vez, representan un conjunto de intereses de diferente contenido. En efecto, el todo social no es monolítico, sino heterogéneo. En él actúan diversas colectividades no solo distintas sino en algunas ocasiones opuestas, teniendo cada una de ellas diversa implicación demográfica. Entre dichos grupos existe una especie de gradación jerárquica en cuanto a la importancia que cada uno de ellos representa, por lo que no puede en puridad hablarse de un solo interés social sino de varios intereses sociales que operan en el contexto de la sociedad misma.

Sentado lo anterior, y con referencia al jurídico-político mexicano, podemos afirmar que existe una gama de intereses sociales que corresponden a los distintos elementos humanos colectivos que integran la esfera municipal, primordialmente. En el ámbito federal, es decir, tomando en cuenta al mismo Estado Mexicano en su equivalencia conceptual de “Federación”, el interés social se manifiesta en el interés nacional, o sea, en el interés de toda la nación o de todo el pueblo que forma el elemento humano de la entidad estatal federal. Por ende, el supremo interés social es el interés nacional, cuyo contenido, variado y variable, puede ser económico, cultural o político principalmente.

Por otra parte, desde el punto de vista de la estructura política del Estado Mexicano, éste comprende diversas entidades federativas, llamadas también estados, que, como personas morales de Derecho Público, tienen un elemento

humano, en su respectiva población. En consecuencia, el interés social, también se localiza en el interés mayoritario de las colectividades humanas que pertenecen a las entidades federativas o Estados federados y cuya importancia es evidentemente menor que el interés nacional, pudiendo tener los distintos contenidos variables mencionados.

Ahora bien, dentro de la organización política y administrativa de los Estados federados existe el municipio como estructura fundamental en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El municipio es también una persona moral de Derecho Público y cuneta indispensablemente de un elemento humano, que es la colectividad municipal. Por tanto es el interés mayoritario de ésta implica también un interés social aunque de menor importancia que los otros dos tipos que hemos mencionado, o sea, el interés nacional y el interés mayoritario de la población de las entidades federativas.

Además, si tomamos en cuenta que dentro de cada municipio existen ciudadanos y otros centros de población, el interés social también se revela en el interés general de los grupos mayoritarios que integran los núcleos urbanos y rurales que existen dentro de cada territorio municipal”.⁴⁹

De las consideraciones brevemente expuestas se deduce que existen diferentes tipos demográficos de interés social dentro de una gradación jerárquica en lo que atañe a su importancia y trascendencia, ubicándose en la cumbre el interés de la nación o pueblo mexicano, como elemento humano del Estado Federal.

Por otra parte, el interés social puede manifestarse en un interés público, en un interés general o mayoritario o en un interés común que puede subsumirse dentro de los diferentes niveles demográficos que hemos señalado.

⁴⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1998, página 241.

Ahora bien, en cualquiera de dichos niveles, ¿Cómo se manifiesta el interés social?, apriorísticamente podemos señalar las siguientes hipótesis en que opera dicho interés:

- a) Hay interés social cuando a través de medidas legislativas o administrativas se pretende satisfacer alguna necesidad de que adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier colectividad en las diferentes esferas que hemos indicado.
- b) También opera el interés cuando se trate de solucionar o de evitar algún problema de cualquier índole que afecte o vaya a afectar a dichos grupos.
- c) Igualmente, habrá interés social en la propensión de mejorar las condiciones vitales de dichos grupos.

Como se ve, la garantía social puede tener como contenido de preservación jurídica a cualquier tipo de interés social que hemos reseñado, siendo sus titulares, en consecuencia, los diferentes grupos humanos que mayoritariamente integran las colectividades dentro de los diversos niveles demográficos a que se ha aludido.

Asimismo, en primer término se analiza el orden público, junto al orden social, mismos, tópicos que son conceptuados por el jurista Ignacio Burgoa, en los siguientes términos:

“Orden social y orden público.- El orden social, que no es sino el arreglo sistematizado de todas las fuerzas o energías que en su seno se desarrollan, derivadas de elementos o factores de diversa índole que se dan dentro de la comunidad misma, y por lo que toca a las sociedades organizadas jurídicamente, es creado y reconocido por el Derecho Positivo, bien que se integra por leyes escritas o bien que se componga por normas

consuetudinarias. La finalidad última o remota a que se propende el Derecho consiste, pues, en el establecimiento o en el reconocimiento de un orden social como medio indispensable para la subsistencia de la sociedad y sin el cual esta se disgregaría degenerando un caos, bien sea que las normas jurídicas impriman nuevas tendencias u orientaciones a la vida social generalmente en un impulso de progresión, según sucede, por lo común, a raíz de movimientos revolucionarios auténticos, o bien que, en un afán conservador, se concreten a aceptar las situaciones sociales dadas, o sea, las ya existentes. De ahí que el orden social, como contenido del orden jurídico, es decir, plasmado creativa o reconoccitivamente en sus normas, se revele, en un momento histórico determinado y a propósito de una cierta sociedad, impregnado de tendencias ideológicas evolutivas, imbuido de un espíritu conservador del estado social existente o afectado por impulsos francamente regresivos. Podríamos afirmar, como corolario de lo que se acaba de exponer, que el orden social, que no es, en último análisis, sino la vida social sistematizada, y el orden jurídico se encuentran en una relación teleológica, esto es, que al fin último del Derecho estriba en la implantación o en la aceptación de un orden actual o potencial dentro de la sociedad que se estime justo de acuerdo con un criterio de justicia formal, cuyo contenido siempre está sujeto a la relatividad del tiempo y del espacio en vista de que su sentido se fija ideológicamente, o sea, atendiendo a un ideario determinado que obedece, por lo general, a una observación crítica de la realidad social, que provoca, en sus asentadores un designio de conservación de ésta o de un anhelo de transformarla, según los resultados positivos o negativos, favorables o desfavorables, que de tal observación se obtengan”.⁵⁰

Ahora bien, el Derecho, al fungir como medio de mantenimiento del orden social, regula las múltiples relaciones que se encuentran dentro de la sociedad; o sea, encauza la conducta de cada uno de sus miembros individuales entre sí, la actuación de la colectividad misma, desarrollada a través de sus órganos directivos y

⁵⁰ Ibidem, página 78.

la actividad que aquéllos y ésta puedan desplegar recíprocamente. De esta guisa, y desde el punto de vista estrictamente jurídico las relaciones susceptibles de regularse por el Derecho son de tres clases, a saber: de coordinación, de supraordinación y de supra a subordinación, traduciéndose respectivamente en vínculos o nexos que se entablen entre simples particulares, entre distintos órganos del gobierno social o estatal entre estos, por una parte, en ejercicio del poder público o de la actividad de imperio que corresponde al pueblo o al Estado, y los gobernados por la otra. La diversidad de las relaciones sociales susceptibles de regularse jurídicamente, ha servido a la doctrina para clasificar a las ramas del Derecho Positivo en normas de derecho público y normas de derecho privado.

Las primeras son las que ordenan las relaciones de supraordinación y de supra a subordinación y las segundas las que encauzan las de coordinación, conteniéndose su sendo agrupamiento en sistemas dispositivos unitarios que configuran, respectivamente, el Derecho Público y al Derecho Privado, como las dos grandes ramas del orden jurídico integral del Estado, y las dos fundamentales disciplinas de la Ciencia Jurídica. Así, el Derecho Constitucional, y concretamente la Constitución, están compuestos por principios y normas de derecho público, ya que la materia principal de la regulación que establecen esta formada, por una parte, por relaciones de supraordinación, o sea, por nexos que se entablen entre los diferentes órganos del gobierno estatal, previa su estructuración normativa; y, por la otra, por relaciones de supra a subordinación, es decir, por las que existen entre dichos órganos y el gobernado moral o físico (garantías individuales).⁵¹

A su vez, el Derecho Administrativo también se le ha reputado como una rama del Derecho Público, en virtud de que las normas y principios que en su mayoría lo constituyen, rigen igualmente dos tipos de relaciones, y por cuanto al Derecho Penal, su carácter público proviene de que es el Estado, en ejercicio de una potestad propia inherente a su poder de imperio, al que incumbe la averiguación de los delitos y de la persecución de los delincuentes, ante los órganos jurisdiccionales por él creados, de

⁵¹ Ibidem, página 78.

tal suerte de lo que atañe a dicha doble función investigadora y persecutoria, la entidad estatal, a través del Ministerio Público, hacer nacer entre ellas y el particular responsable de la comisión de un hecho delictivo una relación de supra y subordinación regida por las normas jurídicas penales.

Por lo que concierne al Derecho Procesal, sea civil, penal, administrativo o del trabajo, también pertenece al Derecho Público porque las reglas que lo integran, o bien estructuran a los órganos estatales ante los que se ventilan los procedimientos respectivos, o bien rigen las relaciones que entre dichos órganos se entablan (relaciones de supraordinación) o las que se forman entre ellos y los particulares contendientes a propósitos de proceso (relaciones de supra o subordinación).

Dentro del Derecho Privado, en el que las relaciones reguladas son de coordinación, existen las dos clásicas ramas específicas, el Derecho Civil estricto sensu y el Mercantil, siendo los sujetos de la normación por ellas establecida, personas particulares morales y físicas, y si el Estado es susceptible de aparecer como entidad en un vínculo de coordinación a través de sus diversos órganos, ello no sucede en ejercicio del poder público o de la potestad del imperio que corresponde a su naturaleza propia, sino en la medida en que, prescindiendo de su soberanía, realiza actos jurídicos bilaterales con concurrencia con los particulares, colocándose en un plano de igualdad con éstos, aunque no por modo absoluto.

Si se escudriña en la diversidad de ramas específicas del Derecho Privado, se descubrirá con facilidad la existencia de normas jurídicas que no son eminentemente y estrictamente relacionales, sino estructurales de organismo o entidades, es decir, constitutivas y denotativas de su ser propio. De tales normas, se encuentran las llamadas leyes orgánicas y en cuanto a su aspecto puramente estructural, o sea, no funcional (carácter este que ya supone una ordenación relacional y, por tanto, susceptible de enfocarse, en lo que atañe a la clasificación normativa de Derecho Público o de Derecho Privado al través de los criterios anteriormente apuntados) pueden adscribirse a una u otra de dichas ramas, dos grandes ramas del Derecho,

atendiendo a la naturaleza, pudiendo ser, por ende, jurídicas públicas o jurídicas privadas según el caso.

Sin embargo, pese a lo que se ha expresado, no es posible formular tajantemente, con demarcaciones precisas, sistemas normativos cuyas disposiciones específicas pertenezcan íntegramente al Derecho Público o al Derecho Privado, pues aún dentro de las ramas que tradicional o clásicamente se han considerado adosadas al uno o al otro, suelen encontrarse reglas concretas que no participan de la naturaleza del todo regulador. En otras palabras, dentro de la Constitución misma o dentro de las propias leyes administrativas, que, in genere, corresponden al Derecho Público, se descubren normas que, en atención a la índole de las relaciones que rigen, deben estimarse de derecho privado, y a la inversa, dentro del Código Civil y de los ordenamientos mercantiles, existen normas de derecho público cuya calificación depende del tipo de vínculos que regulen, por lo que es un grave error conceptuar a distinción, que integren un cierto cuerpo normativo, como partícipes de la naturaleza de este, de donde resultan que dentro de un determinado ordenamiento jurídico se registra una interferencia o articulación de disposición que pertenecen al Derecho Público o al Derecho Privado y que hace impracticable cualquier adscripción absolutista de una rama jurídica o alguno de tales tipos de Derecho.

Por otra parte, el dualismo jurídico para el que toda norma o es de Derecho Público o es de Derecho Privado, sin posibilidad de optar por una clasificación intermedia, y que, puede decidirse, representa una corriente doctrinal que es trasunto de una ideología liberal clásica (de acuerdo con la cual solo existían dos sujetos de derecho, el Estado y el individuo), se ha visto desconcentrado con la aparición de nuevas relaciones sociales que difícilmente pueden considerarse, en rigor y exclusivamente de coordinación, de supraordenación ó de supra a subordinación, y cuya regulación ha originado el surgimiento de disciplinas jurídicas antes desconocidas, como es, principalmente, el Derecho del Trabajo, y el cual, merced a las dificultades que presenta su contumaz inclusión en el Derecho Público o en el Derecho Privado, se ha bautizado, no sin razón, con la denominación de Derecho

Social, tomando en cuenta que sus disposiciones encausan relaciones entre dos clases económicamente diferentes, es decir, la trabajadora y la patronal y que, ni configuran ninguna entidad estatal, ni su situación se equipara a la de los simples particulares.

El orden público es, prima facie, una especie de orden social genérico. Este, según lo hemos indicado, se traduce en la vida sistematizada de la sociedad, en el arreglo o composición de los múltiples y diversos fenómenos que se registran dentro de la convivencia humana con miras a obtener el equilibrio de las diferentes fuerzas, actividades o poderes que en su seno se desarrollan, a fin de establecer una compatibilidad entre ellos, que garantice su coexistencia y respecto de recíprocos. Cuando dicho orden social se procura por el Derecho, sea público, privado o social, aquel se convierte en el objetivo último perseguido por éste; en otras palabras, el orden jurídico como sistema normativo, es el medio idóneo e imprescindible, dentro de una sociedad o Estado organizados jurídicamente, para lograr el orden social, llamado también estatal desde el punto de vista político formal.

Ahora bien, el orden social, al implicar en sí mismo un sistema, arreglo o composición de la vida íntegra de la sociedad, puede propender a la preservación de la colectividad misma o a la tutela de sus componentes individuales. Dicho de otra manera, para realizarse a sí mismo mediante la implantación de tal sistema, arreglo o composición, el orden social puede tener dos ámbitos de operatividad, a saber: la propia comunidad o las entidades particulares que la forman, siendo, por tanto, doble la materia sobre la que actúa. En el primer caso, el orden social sistematiza, arregla o compone la vida de la sociedad con el propósito de satisfacer necesidades colectivas, procurar un bienestar común o impedir un mal que afecte al propio conglomerado humano, fenómenos éstos que no podrían registrarse sin una adecuada ordenación. En el segundo caso, para regular la vida de la sociedad, el orden social estatuye un arreglo, sistema o composición de la actividad particular de los miembros individuales de la colectividad, tutelando sus derechos e intereses.

De lo anterior se infiere que, teniendo el orden social dos esferas de operatividad, constituidas respectivamente por la comunidad misma y por los individuos que la forman aisladamente considerados, su inconsistencia o implicación genérica puede perseguir cualquiera de los dos objetivos específicos que acabamos de mencionar; o sea, que si el orden social es genéricamente hablando, desde el punto de vista específico, se traduce en dos órdenes distintas: el orden social público y el orden social privado. El primero de ellos, es decir, el orden público consistirá, por ende, en el arreglo, sistematización o composición de la vida social con vista a la determinada finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, a procurar un bienestar público o a impedir un mal al conglomerado humano, entendiendo por colectividad, pueblo o conglomerado al elemento población que, como ingrediente substancial, forme cualquiera de las entidades político-jurídicas, que concurren con la organización del Estado, o sea, de la Federación, de los Estados miembros o de los municipios, en términos de nuestra estructura constitucional; y de la que se deduce, en consecuencia, que existen tres tipos de orden público: el nacional o federal, el estatal estricto sensu y el municipal. Por el contrario, el orden social, será específicamente privado, cuando el arreglo, sistematización o composición de la vida social, se establezca con el propósito directo o inmediato de preservar, bajo diversos aspectos, a los miembros singulares de la sociedad, evitándoles un mal, procurándoles un bien o satisfaciéndoles una necesidad, mediante una adecuada regulación de sus particulares derechos e intereses.

De lo anteriormente expuesto se concluye que cualquier desajuste en el orden social público afecta, ipso facto, a la sociedad misma, poniéndola en riesgo de sufrir un daño, de no ver satisfecha alguna necesidad suya o de imposibilitarla para obtener un bien; en cambio, si se quebranta el orden social privado, las víctimas directas que resientan ese quebrantamiento serán los particulares, entre quienes exista establecido dicho orden.

Las ideas esbozadas con antelación llevan a la conclusión de que, tanto el orden público como el orden privado, tienen una finalidad mediata común,

consistente en realizar el orden social genérico, distinguiéndose esencialmente por los objetivos directos, inmediatos o próximos que ambos persiguen dentro de dicha finalidad lata. En otros términos, en el orden público, el orden social se logra mediante la preservación o tutela del conglomerado humano mismo, bien sea, como ya dijimos, satisfaciendo una necesidad colectiva, evitando un mal social o procurando un beneficio a la sociedad; por el contrario, en el orden privado, son las esferas individuales las que constituyen su materia de protección, como vehículo para arreglar sistemáticamente la vida de la comunidad.

La índole de los objetivos directos, inmediatos o próximos que al través de la implementación de un orden dentro de la sociedad se persigan, implica el único criterio a priori, meramente formal, con validez general, que nos permite determinar si dicho orden es público o privado. En otras palabras, sólo nos es dable definir el orden público en función de su teleología, quedando sujeto a la histórica condicionada a su vez por el tiempo y el espacio, el contenido de los objetos inmediatos, directos o próximos de tal orden.

Hemos afirmado, en efecto, que el orden público, como sistematización, arreglo o composición de la vida social al través de sus muy variadas y múltiples manifestaciones, tiende a evitar un daño o a impedir la causación de un mal a la colectividad, a satisfacer una necesidad pública o a obtener un bienestar o provecho común; pero la fijación concreta de estos diversos objetivos genéricos, sólo puede conseguirse a posteriori, atendiendo a las siempre cambiantes condiciones de la sociedad específica de que se trate. De ahí que, si bien es verdad que el orden público denota un concepto formal inalterable basado en la índole de tales objetivos genéricos, desde el punto de vista de su contenido es esencialmente variable, sujeto, por tanto, a modalidades espaciales y temporales. En consecuencia, el error en que ha incidido la doctrina y las facultades con las que se ha tropezado para suministrar una idea de orden público como perspectivas de generalidad, han obedecido a una pretensión legendaria y, por ende, imposible de realizarse, cual es la de imputar a dicho orden un contenido invariable, sustraído a la influencia del tiempo y del espacio

y desligado de la experiencia histórica de los pueblos; pues, si como método lógico de investigación, se hubiese adoptado la distinción aristotélica entre la forma y la materia, haría mucho que tal idea, desde el punto de vista teleológico formal, habría quedado dilucidada.

Así es en efecto, debemos entender que el orden público es una premisa que debe tener todo acto de autoridad, y que el Estado como tal debe de preservar, a fin de que haya armonía en la sociedad, y no de causar inestabilidad o incertidumbre a dicha colectividad.

En un Estado organizado jurídicamente es el Derecho el que implanta el orden social genérico. Ahora bien, existiendo dentro de éste, según se dijo, dos tipos de órdenes sociales específicos, o sea, el público y el privado, resulta que en el Derecho Positivo se registran dos clases de normas jurídicas: las de orden público y las de orden privado, cuya calificación es independiente de su adscripción al Derecho Público o al Derecho Privado.⁵²

Toda norma jurídica tiene una causa final, esto es, una motivación y una teleología.

La motivación se implica en todo el conjunto de factores o circunstancias, positivas o negativas, dadas en la realidad social, que determina la creación de la norma; y la teleología se integra con los fines u objetivos específicos que se persigan mediante la regulación normativa. Así, verbigracia, en la vida de la sociedad, en el seno de la convivencia humana, pueden surgir necesidades, situaciones o problemas que requieran una satisfacción, un tratamiento o una solución; por tanto, si se pretende, por medio del Derecho, concretamente, del orden jurídico, procurar estos objetivos, los mismos constituirán la teleología de dicho orden y las mencionadas necesidades, situaciones o problemas su motivación. En consecuencia, los factores determinantes de una norma jurídica y los fines específicos directos o inmediatos

⁵² Ibidem, página 78.

perseguidos por ella, forman de manera indisolublemente lógica su causal final, en la que radica la índole de orden público o de orden privado de la propia norma. Por tanto, si la expedición de una disposición normativa reconoce como causa próxima una necesidad que experimente el conglomerado humano como elemento integrante de cualquiera de las entidades jurídico-políticas en que está organizado el Estado Mexicano, una situación perjudicial en que aquél se encuentre o pueda encontrarse o un problema que lo afecte o pueda afectarlo; y si dicha expedición propende, por modo directo e inmediato, a colmar tal necesidad, a remediar o prevenir la mencionada situación o a evitar el citado problema, procurando también como objetivo próximo, beneficiar a la colectividad, se estará en presencia en una norma de orden público. Por el contrario, si la regulación jurídica está determinada por motivos que sólo conciernen a los miembros individuales de la sociedad en cuanto tales, es decir, como susceptibles de considerarse independientemente de ésta, y si dicha regulación tiende a llenar sus necesidades, a solucionar sus problemas o a tratar sus situaciones particulares, las normas que la establezcan serán de orden privado.

El criterio de clasificación que se ha esbozado, y cuya imperfección no desconocemos, sirve para constatar, si, atendiendo a su causa final inmediata y directa (motivación y teleología), una norma jurídica determinada debe o no reputarse de orden público; y como dicha causa tiene una naturaleza ontológica, trascendente u objetiva, dado que se registra en la vida social misma, su ponderación es susceptible de formularse no únicamente por el legislador, sino también en cada caso concreto, por el juzgador, de tal suerte que no basta, como índice absolutamente ineluctable se le atribuya necesariamente este carácter, sino es menester que los fines directos e inmediatos por ella perseguidos, propendan a satisfacer una urgencia colectiva, a procurar un bienestar social o a evitar un mal a la comunidad.⁵³

⁵³ Ibidem, página 78.

De esta guisa, solo a posteriori, analizando la norma jurídica de que se trate a través de su causa final, puede constatararse su índole, de orden público o de orden privado, atributos que, por estar estrechamente ligados a la dinámica social, son eminentemente variables en el tiempo y en el espacio, circunstancia esta que revela su contingencia, en el sentido de que, si bien en un principio pueden tales factores caracterizar a una ley, dejan de peculiarizarla a medida de que desaparezcan del escenario de la realidad los motivos que la determinaron o de los fines perseguidos se hayan conseguido o dejan de tener actualidad.

Si el carácter de orden público de una norma jurídica radica en su causa final, es decir, en su motivación real y en su teleología inmediata y directa como elementos extrínsecos o exotéricos a la propia norma, resulta que no es posible identificar a las disposiciones legales que ostenten dicho atributo con las que integran al Derecho Público. En otras palabras, aunque comúnmente la mayoría de las normas jurídicas públicas suelen ser de orden público, este último carácter no por necesidad se deriva de la adscripción de las mismas a un conjunto positivo que tradicionalmente se haya reputado como componente de tal Derecho, pues puede suceder que una disposición normativa privada presente la índole de orden público. La no identificabilidad entre las normas de este orden y las de derecho público, por una parte, y las de orden privado y las de derecho privado, por la otra, obedece a la diversidad de criterios de calificación respectivos.

Así es en efecto, una norma es de Derecho Público o de Derecho Privado, según regule relaciones de supra a subordinación o de supraordinación, por un lado, o de coordinación, por el otro, de tal suerte que es la naturaleza misma de la materia de regulación como supuesto abstracto y, por ende, como elemento intrínseco de la norma, lo que imputa a ésta cualquiera de los dos caracteres mencionados; en cambio, una disposición legal será de orden público o de orden privado, en la medida que su causa final esté constituida por motivos reales determinantes y por objetivos directos e inmediatos que propenden a remediar un mal social, a satisfacer una necesidad colectiva o a procurar un bienestar a la comunidad, pudiéndose registrar

dicha causa final, tanto en las normas que, desde, el punto de vista de su mera adscripción, pertenezcan a alguna rama del Derecho Público, del Derecho Privado o, incluso del Social.

En otros términos, si una norma, aunque regule relaciones de coordinación, persigue por modo directo e inmediato cualquiera de los citados objetivos y está motivada por el destino de conseguir éstos, será una norma de derecho privado pero de orden público; a la inversa, si las relaciones que encauce una norma jurídica son de supra a subordinación, la misma será de derecho público aunque de orden privado, en tanto que su motivación y su teleología no ostenten los aspectos anteriormente indicados, como acontece, por lo general, con las distintas leyes administrativas que regulen la actividad de los órganos de Estado frente a los particulares o viceversa. Ahora bien, deliberadamente excluimos de dicha doble calificación a las normas cuya materia de ordenación la constituyen las relaciones de supraordinación, es decir, las que se entablan entre los propios órganos del poder estatal y las que los estructuran, en virtud de que tales normas, pertenecientes al Derecho Público, son concomitantemente de orden público, puesto que su finalidad directa o inmediata estriba en organizar al mismo Estado a través de sus múltiples entidades autoritarias encauzando su funcionamiento y su actuación recíproca, a efecto, de evitar el mal social que implicaría el caos y la confusión que originaría la actividad caprichosa y arbitraria de las autoridades estatales por la ausencia de toda pauta legal que determine y dirija sus correspondientes funciones, en aras de la seguridad de todos y cada uno de los individuos que en número ilimitado integren la sociedad y de la propia subsistencia de ésta como cuerpo político estructurado jurídicamente.

De tales conceptos, es decir, del interés social y del orden público, concordamos con el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, a efecto de tomarlos como requisitos esenciales para conceder la suspensión del acto reclamado, otorgando efectos restitutorios, a tal medida cautelar, para que en verdad se le de una vida jurídica propia y trascendente en nuestro Derecho Mexicano.

3.3.- La correcta aplicación jurídica de la suspensión del acto reclamado.

La aplicación en nuestro Derecho, de la suspensión del acto reclamado por los impartidores de justicia, es un tanto ambigua y con razonamientos de la década de los años treinta, ***“Manténganse las cosas en estado que guardan, razonamiento que ha dejado de tener aplicabilidad en los litigios de nuestra actualidad”***.⁵⁴

La correcta aplicación por parte de los juzgadores para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, debe de ser la de conceder efectos restitutorios a esta medida cautelar, siempre y cuando se cumpla con las premisas esenciales para ello, siendo estas las de no contravenir el interés social y el orden público, así como de que en verdad se cause un daño de difícil reparación al impetrante de garantías, y, por último, que los razonamientos lógico jurídicos esgrimidos para el otorgamiento de la suspensión, y de los propios conceptos de violación, sean evidentes y aparentemente de buen derecho, para que de esta forma se pueda conceder efectos restitutorios a la suspensión del acto reclamado, y que los efectos no vayan guiados solo al futuro del acto, sino que sean guiados al pasado, es decir, hasta antes de la ejecución de los actos que se reclaman.

Esta es la correcta aplicación jurídica que se le debería de dar a la suspensión del acto reclamado, que deben tener como criterio los juzgadores, por lo que se debe de reformar, en el artículo 124, la Ley de Amparo, para que la suspensión del acto reclamado, como figura jurídica del Derecho de Amparo, tenga una vida más importante y trascendente, y como un medio de control constitucional, para el gobernado, ante los constantes actos de autoridad ilegales, y arbitrarios.

⁵⁴ V. CASTRO, Juventino, La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2000, página 42.

3.4.- El otorgamiento de efectos restitutorios de la suspensión del acto reclamado en materia administrativa.

En nuestro Derecho Mexicano, y en términos más concretos, podemos encontrar, que ya hay antecedentes de conceder efectos restitutorios en la figura jurídica de la suspensión del acto reclamado en materia administrativa, lo anterior se soslaya, en el tercer párrafo del artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que cambió el punto de vista tradicional de la suspensión y que, además, comparándolo con del juicio de amparo, se antoja revolucionario, al de hacer ver mal a los efectos de la medida suspensiva en los tribunales de amparo. En mi concepto, me lleva a pensar en una reforma a la Ley de Amparo, para que la suspensión tenga, provisionalmente, efectos restitutorios, como en el Tribunal de lo Contencioso. Se debe de reformar, ya que la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados no ha sabido remontar la tradición de más de sesenta años que niega la suspensión para esos efectos.

Lejos del anquilosado e inamovible juicio de amparo mexicano, el tercer párrafo del artículo 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dispone;

“Artículo 58.- La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca el asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de aquellos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión. Dicha consulta ciudadana se celebrará de conformidad con los lineamientos establecidos por el Título Tercero, Capítulo IV, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en lo que corresponda.

Artículo 59.- La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá para efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada. Solo podrá ser concedida por el Presidente de la Sala a petición del Magistrado Instructor a quien le haya sido solicitada por el actor dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y, en su caso, a la consulta ciudadana a que se refiere el artículo anterior.

Previo el otorgamiento de la suspensión, deberá verificarse que con la misma no se afecten los derechos de terceros o el interés social.

Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia, siempre y cuando dicha actividad constituya su único medio de subsistencia, lo cual debe ser comprobado fehacientemente.

Excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad el Presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, con cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva.

No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio.

La suspensión podrá ser revocada por el Presidente de la Sala en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgo”.

Aplicando este precepto, se promueven juicios ante el mencionado tribunal en los que se solicita, y, se concede la suspensión con efectos restitutorios.

De lo anterior se observa la figura jurídica de la suspensión, como es aplicada en materia de amparo de la rama del derecho administrativo, y la aplicación de la suspensión, también en materia administrativa, pero en el fuero local, es decir, en el Distrito Federal, siendo la más moderno para su aplicación, la de los juzgadores de este último, aplican de manera real y legal, a la suspensión del acto reclamado, no así, los juzgadores del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, dicha medida cautelar carece también de la igualdad que debe tener toda persona ante la ley, ya que solo se otorga a personas que sean de recursos escasos, siendo esto una gran disyuntiva, por dejarse al albedrío del Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Lo anterior como se ha venido describiendo es aplicable en el Derecho Administrativo, y en la circunscripción del Distrito Federal, pero que indudablemente carece de igualdad entre los gobernados, al ir dirigida solo a personas de escasos recursos, más sin embargo, es un pilar para poder reformar la Ley de Amparo, en su artículo 124.

3.5.- Reforma al artículo 124 de la Ley de Amparo, a fin de conceder la suspensión con efectos restitutorios sobre el acto reclamado, en materia administrativa, cuando no se afecte el interés social y no se contravengan disposiciones de orden público.

La reforma que se propone del artículo 124 de la Ley de Amparo, respecto de la suspensión del acto reclamado, ya sea la provisional y la definitiva, se debe de hacer mediante una apreciación provisional del buen derecho del afectado por el acto arbitrario, se debe de conceder para remediar la injusticia que supone la necesidad de obtener sentencia definitiva para lograr la restitución de los derechos adquiridos.

Razonamientos que el maestro Chiovenda plasmó en los en las siguientes palabras: ***“El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar a quien***

tiene la razón. Es decir, si el particular tiene la razón y de todos modos debe ir a tribunales para lograrla, esos años que se tarde en conseguirla, mientras dura el litigio, sus intereses deben estar protegidos por la suspensión, mientras se desarrolla un litigio en que pelea contra la administración pública para lograr que, a la postre, eso esperamos todos, se le restituyan sus derechos. Ese litigio y ese tiempo que se tarde en obtener el reconocimiento de su derecho es, ciertamente, una injusticia”.⁵⁵

Es cierto que la apreciación necesaria sobre la apariencia del buen derecho del promovente, anticipa el fondo del juicio principal, pero no hay que olvidar que lo adelanta solo provisionalmente, es decir, sin prejuzgarlo, y además, no lo adelanta mas que la propia concesión de la suspensión con efectos restitutorios, que de hecho anticipa la ejecución misma, pero sin juicio. Aunque sea aparente, el juicio del buen derecho que tenga el promovente es pues, necesario, en el bien entendido que no prejuzga el fondo del litigio. Este aspecto escapó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando en 1935, sostuvo que: “Los argumentos que afectan al fondo del negocio, no es pertinente tomarlos en consideración al resolver la suspensión”. No es correcto ese criterio, pues necesariamente para decidir sobre el otorgamiento de la medida, tendrán que hacerse consideraciones sobre el fondo del negocio, así sean provisionales sin prejuzgar sobre la resolución final. Lo que resulta asombroso es que todavía estemos sosteniendo este criterio de 1935, sin limitación alguna, como si fuera un dogma, un artículo de fe en el que no es posible dudar so pena de condenación eterna, nada más porque lo dijo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1935.

Se observa en lo anteriormente expuesto que, la formula tradicional de la suspensión en el juicio de amparo, de: ***“MANTÉNGANSE LAS COSAS EN EL ESTADO QUE GUARDAN”***, ha sufrido diversos embates, y el cambio no ha llegado a los tribunales de amparo.

⁵⁵ CHIOVENDA, Giuseppe, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Primera edición, Editorial Revista de Derecho Procesal Civil, España, 1936, página 88.

En busca de superar las condiciones actuales del artículo 124 de la Ley de Amparo, se propone el siguiente texto:

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

I.- Que la solicite el agraviado;

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

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe con 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; y

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

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

casos en que el juez de distrito, deba restituir las cosas al estado que guardaban antes de la ejecución de los actos reclamados”.⁵⁶

Esta adición al artículo 124 de la Ley de Amparo, se debe extender a todos aquellos casos en que a juicio del juez de distrito, deban restituirse las cosas al estado que guardaban antes de la ejecución de los actos reclamados. Aquí la suspensión no sólo actúa hacia el futuro, sino también, en determinados supuestos, hacia el pasado.

Esos casos, sometidos al buen juicio del juez de distrito, serán, sin duda asuntos interesantes y su solución una tarea delicada.

En mi opinión, el juez de distrito, deberá mantener en mente, en primer término que, adoptar una medida de este tipo sólo tiene sentido si el acto recurrido es susceptible de causar al impetrante de garantías un daño grave de difícil reparación.

En segundo término, la suspensión deberá otorgarse siempre que, en apreciación inicial que se haga, la demanda de amparo se fundamente en un argumento jurídico aparentemente válido. En efecto, si la medida cautelar se otorga, será porque el promovente acredita que puede sufrir un daño irreparable, en sus intereses simples, por lo que tendrá que demostrar primero que, al menos, aparentemente, es titular de esos derechos o intereses, y segundo, que no tiene el deber jurídico sólo deja de ser tal cuando el acto que lo impone es ilegal, para poder deducir si el acto administrativo reclamado merece la suspensión, tendría que hacerse, pues, también la indagación sobre la fundamentación de la demanda.

Por último, en tercer término, habrá que tener en cuenta, que no se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público. En

⁵⁶ Lo subrayado es la adición que debe de hacerse al artículo 124 de nuestra Ley de Amparo.

efecto, si pudiera haber un interés general en ejecutar un acto administrativo, aunque a la larga ello pueda privar de la tutela judicial efectiva a un particular.

En todo caso, no serán tantos los supuestos en los que, por exigencias del interés general, sea absolutamente necesario ejecutar un acto administrativo o denegar una suspensión solicitada, a pesar de que concurren las demás condiciones para otorgarla. Desde luego, la autoridad demandada tendrá que argumentarla al juez de distrito con motivos serios y no con alusiones genéricas al interés público.

Pero, sobre todo, el juez de distrito deberá interpretar sus facultades de manera amplia y generosa no restrictivamente, para no hacer de la suspensión una medida de excepcional aplicación, sobre todo si obra respecto del pasado, con efectos restitutorios, para no convertirla en una situación irreal, olvidada en la práctica, o solicitada sin convicción ni esperanza.

La reforma planteada, ocupa, en mi opinión, un primer plano, y, en este primer plano el protagonismo no puede ser sino de magistrados, cuando a su juicio deban restituirse las cosas al estado que guardaban antes de la ejecución de los actos reclamados.

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

CONCLUSIONES.

Primera.- Los orígenes de la suspensión del acto reclamado los encontramos desde los tiempos del maestro José Urbano Fonseca, con la creación de las diversas leyes de amparo.

Segunda.- El concepto de la suspensión del acto reclamado, lo definimos contrastando la idea de los grandes juristas en el Derecho de Amparo, tomando como base el sustentado por el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel, por ser el más apegado a la propuesta de la presente obra.

Tercera.- Asimismo, se analizaron los diversos actos de autoridad administrativa que pueden acontecer, a efecto de estudiar la procedencia de la suspensión del acto reclamado, respecto de los mismos.

Cuarta.- Los efectos de la suspensión del acto reclamado, en la práctica jurídica impartida por los juzgadores, es basada en los efectos suspensivos, mismos que solo producen que las cosas se mantengan en el estado que guardan, siendo éste, el único efecto que producen de acuerdo al criterio tan ambiguo de los juzgadores.

Quinta.- La suspensión del acto reclamado se clasifica en suspensión de oficio y a petición de parte, aplicándose la primera de ellas casi siempre en la materia penal, y la segunda, en las demás ramas del derecho.

Sexta.- La suspensión a petición de parte, para su otorgamiento, necesita revestir ciertos requisitos, que se comprenden en que debe ser solicitada, lógicamente, por el agraviado, no debe contravenir el interés social ni el orden público y debe causar daños de difícil o imposible reparación.

Séptima.- La suspensión del acto reclamado ordenada por los juzgadores, es simplemente una concepción muy conservadora, toda vez que se dicta a efecto de que las cosas siempre guarden el estado en que se encuentran, sin que verdaderamente le den al gobernado una situación de protección, de actos inconstitucionales que se le cometen, en su perjuicio.

Octava.- En ese contexto, concluimos que el acto administrativo, es un acto unilateral que debe de constar por escrito, que debe de ser emitido por una autoridad competente, tendiente a afectar la esfera de derechos de un particular, en su calidad de gobernado.

Novena.- El acto administrativo, debe revestir ciertos requisitos de forma y de fondo, para que pueda producir consecuencias de derecho hacía un particular, y de esta forma afectar la esfera jurídica del mismo con apego a la legalidad, sin dejar de observar siempre las garantías individuales, a que tiene derecho todo gobernado.

Décima.- Se logra demostrar que al otorgar efectos restitutorios a la suspensión del acto reclamado no se está resolviendo el fondo del asunto, en virtud de que solo se apega a proteger la esfera jurídica del gobernado, cuando dicho acto revista los requisitos que comprenden, la no afectación al interés social ni al orden público, que sea urgente y que tenga apariencia de buen derecho.

Undécima.- Por último, se realizó un verdadero estudio del artículo 124 de la Ley de Amparo, llegando al punto nítido de que se debe de reformar dicho precepto, agregando en su último párrafo lo siguiente: **“...salvo aquellos casos en que el juez de distrito, deba restituir las cosas al estado que guardaban antes de la ejecución de los actos reclamados.”**, con lo que en verdad ya se da un verdadero sentido y trascendencia a la figura jurídica de la suspensión del acto reclamado.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Decimosexta Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México en el 2002.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, El Juicio de Amparo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México en 1982.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México en 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México en 1982.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Decimonovena Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México en 1983.

COUTO, Ricardo, Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión en el Amparo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México en 1973.

CHIOVENDA, Giuseppe, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Primera Edición, Editorial Revista de Derecho Procesal Civil, Impreso en Madrid en 1936.

DÍAZ, Manuel María, El Acto Administrativo, Segunda Edición, Editorial Argentina, Impreso en Buenos Aires Argentina en 1961.

DIEP DIEP, Daniel, Temas para Defensa Fiscal, Primera Edición, Editorial PAC, Impreso en México en el 2001.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Décimo octava Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México en 1970.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, La Suspensión en Materia Administrativa, Séptima Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México en el 2003.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, Ley de Amparo, Doctrina Jurisprudencial, Sexta Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México 2002.

GORDILLO, Agustín A., El Acto Administrativo, Segunda Edición, Editorial Abeledo-Perrot, Impreso en Buenos Aires Argentina en 1969.

MONTERDE Francisco, Diccionario de la Lengua Española, Trigésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México en 1999.

PALLARES, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, Primera Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México en 1967.

V. CASTRO, Juventino, La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México en 2000.

VALLARTA L. Ignacio, El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus, Quinto Tomo, Editorial Porrúa, Impreso en México 1975.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Segunda Edición, Editorial Porrúa, Impreso en México 2003.

LEGISLACIONES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.