



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

"LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO EN LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

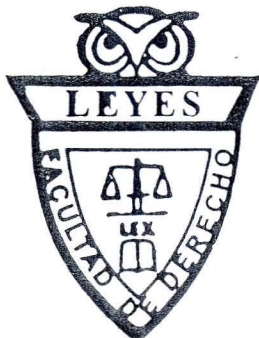
P R E S E N T A :

ADRIANA BOLANOS VALENZUELA



ASESOR DE TESIS:

LIC. ROSA MARÍA GUTIÉRREZ ROSAS



MÉXICO, D. F.

FEBRERO, 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO EN LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Pág.

Introducción	I
CAPÍTULO I. Antecedentes del Juicio de Amparo	1
1.1. Orígenes del Juicio de Amparo.....	1
1.2. Perspectiva histórica de los Sistemas de Control en el Constitucionalismo Mexicano.....	4
1.2.1. La Constitución Federal de 1824.....	4
1.2.2. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	7
1.2.3. El Voto Particular de RAMÍREZ.....	10
1.2.4. El Proyecto de Constitución Yucateca de 1840.....	11
1.2.5. El Proyecto de la Minoría de 1842.....	15
1.2.6. El Acta de Reforma de 1847.....	17
1.2.7. La Constitución Liberal de 1857.....	21
1.2.7.1. Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación que exige el artículo 102 de la Constitución Federal para los juicios del que habla el artículo 101 de la misma, del 26 de noviembre de 1861.....	26
1.2.7.2. Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo del 20 de enero de 1869.....	28
1.2.7.3. Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución del 14 de diciembre de 1882.....	30
1.2.7.4. Código de Procedimientos Civiles Federales de 06 de octubre de 1897.....	31

1.2.7.5. Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908.....	34
1.2.8. La Constitución Política de 1917.....	35
1.2.8.1. Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal del 18 de octubre de 1919.....	41
1.2.8.2. Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal publicada el 10 de enero de 1936.....	42

CAPÍTULO II. Evolución y aspectos generales del Juicio de Amparo en materia Administrativa.

2.1. Las tres etapas de la evolución del Amparo Administrativo.

2.1.1. La tradición judicialista.....	45
2.1.2. El procedimiento uniforme.....	46
2.1.3. Nacimiento del Amparo Judicial Administrativo.....	48

2.2. Concepto de Juicio de Amparo.

2.2.1. Las garantías individuales.....	49
2.2.2. Control de Constitucionalidad.....	53
2.2.3. El concepto de “Autoridad” para los efectos del Amparo.....	56
2.2.4. Actos de Autoridad.....	58
2.2.5. La acción de Amparo.....	60

2.3. Las partes en el Juicio de Amparo..... 63

2.3.1. El Quejoso.....	64
2.3.2. Autoridad Responsable.....	67
2.3.3. Tercero Perjudicado.....	72
2.3.4. Ministerio Público Federal.....	74

CAPÍTULO III. La Suspensión en el Amparo Administrativo.....	77
3.1. Concepto.....	78
3.2. Antecedentes legislativos en la Suspensión del Acto Reclamado.....	82
3.3. El Acto Reclamado.....	87
3.4. La Suspensión de oficio.....	92
3.4.1. El <i>periculum in mora</i>	95
3.4.2. Efectos de su otorgamiento.....	98
3.4.3. Su trámite.....	99
3.5. La Suspensión a petición de parte agraviada.....	101
3.5.1. Como tutela posesoria.....	106
3.5.2. Improcedencia de la acción petitoria de la suspensión y negación por falta de fundamento.....	107
3.6. Suspensión Provisional y Definitiva.....	108
3.6.1. Naturaleza de ambas suspensiones.....	112
3.6.2. La garantía a otorgar y la contragarantía.....	114
3.6.3. El informe Previo.....	117
3.6.4. Responsabilidades dentro de la Suspensión.....	119
3.6.5. Principio de la naturaleza dinámica del Acto Reclamado.....	123
3.6.6. Vigencia de su otorgamiento.....	124
3.8. La Suspensión en el Amparo Indirecto.....	126
3.9. La Suspensión en el Amparo Directo.....	127

CAPITULO IV.-La Tesis Jurisprudencial de la Apariencia del Buen Derecho y Peligro en la Demora

4.1. Antecedentes.	130
4.2. Desarrollo.....	131
4.3. Debate llevado a cabo en Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 14 de Marzo de 1996..... ..	134
4.4. Conclusiones de los argumentos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la Contradicción de Tesis número 3/95..... ..	163
4.5. Sentencia de la Contradicción de Tesis 3/95.....	165
CONCLUSIONES.....	189
PROPUESTAS.....	195
BIBLIOGRAFÍA.....	197

INTRODUCCIÓN

Hoy en día el Poder Judicial de la Federación enfrenta una gran problemática: el excesivo incremento de solicitudes que demandan la protección y el amparo de la Justicia Federal, que en la mayoría de los casos llegan a rebasar la capacidad de los mismos órganos constitucionales para resolver **en forma pronta y expedita** la constitucionalidad o no de los actos que se reclaman de las autoridades.

En estas circunstancias, los tribunales no siempre son expeditos y la impartición de justicia de la que habla el artículo 17 constitucional, en muchos casos llega muy tarde.

El quejoso que promueve un juicio de amparo, lo hace con la intención de que le sean restituidas las garantías que le fueron trasgredidas, mediante el análisis constitucional de los actos reclamados contenidos en su demanda, los cuales considera que le generan una afectación directa y personal en su esfera jurídica.

Luego entonces, la sentencia que resuelve la certeza del derecho que se tiene, por el transcurso excesivo de tiempo, trae consigo la inconveniencia de que no poder reintegrar en el uso y goce del derecho violado.

No obstante lo anterior, es importante destacar el abuso desmedido que se ha realizado con relación al juicio de amparo a través del incidente de suspensión, ya sea por parte de autoridades o de justiciables.

El presente trabajo de investigación, denominado **“LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO EN LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA”** plantea la urgente necesidad de que los principios de la apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*) y peligro en la demora (*periculum in mora*), que son propios de toda medida cautelar, y que se encuentran reconocidos y plasmados en las jurisprudencias de contradicción de tesis número 15/96 y 16/96, sean incorporados a la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de su artículo 107, fracción X, así como al artículo 124 de la Ley de Amparo, con la finalidad de que el juzgador cuente con mayores elementos para resolver sobre la procedencia de la suspensión del acto reclamado, basándose en la verosimilitud de la existencia de un derecho que se busca proteger y evitando que la demora en la substanciación y resolución del juicio de amparo, traiga consigo la imposibilidad o dificultad para restituir al quejoso en el goce de la garantía violada.

Primeramente comenzamos con un capítulo que desarrolla el tema de los orígenes y antecedentes históricos del Juicio de Amparo; lo anterior para efecto de poder apreciar meticulosamente las causas que le dieron origen, así como la forma en que las diferentes realidades sociales, políticas y jurídicas, han influido para su desarrollo, evolución y constante transformación a través del tiempo.

Posteriormente, en el Capítulo II nos plantea la evolución histórica que ha tenido el Juicio de amparo en Materia Administrativa, así como su naturaleza jurídica, aspectos y conceptos generales y partes en el Juicio, para su comprensión y mejor estudio.

El Capítulo III nos adentra en el tema que da pauta al desarrollo del presente trabajo: la Suspensión del Acto Reclamado, que es la institución más importante dentro del juicio de amparo, ya que a través de ella se paralizan los efectos y consecuencias del acto que se reclama, presuntamente violatorio de garantías individuales, con el objeto de mantener viva la materia del amparo, hasta en tanto se resuelva en el juicio principal la constitucionalidad o no, del acto reclamado, con la finalidad de evitar daños de difícil reparación para el quejoso.

De esta manera veremos como la suspensión del acto reclamado como medida cautelar, se regirá por normas específicas de substanciación, en atención al tipo de amparo que se resuelve (amparo directo o indirecto); asimismo, y de conformidad con los artículos 123 y 124 de la Ley de Amparo, la suspensión puede ser de oficio o a petición de parte agraviada.

Sin embargo, el tema medular de nuestra investigación se desarrolla en el Capítulo IV, que habla propiamente de la Tesis Jurisprudencial de la Apariencia del Buen Derecho y Peligro en la Demora, en donde se trata el asunto de que si la suspensión del acto reclamado no se decreta en tiempo, la sentencia que en su caso otorgara al quejoso la protección federal, corre el riesgo de ser jurídica y prácticamente muy difícil de ejecutar, en vista de la diversidad y variedad de situaciones de derecho y de hecho que podrían desprenderse de la consumación de los actos reclamados. De lo anterior se advierte la gran importancia que posee la figura de la suspensión del acto reclamado, cuyo objeto principal es preservar la materia del juicio, para que al momento de dictarse la sentencia constitucional, se declare el derecho del gobernado, restituyendo al quejoso en el goce de la garantía individual violada, restituyendo las cosas tal como se encontraban antes de la violación alegada.

El tratamiento y análisis de las tesis jurisprudenciales por contradicción, números 15/96 y 16/96, establecen la obligatoriedad de analizar los supuestos de apariencia del buen derecho y peligro en la demora, para efecto de decretar la suspensión del acto reclamado (independientemente de los requisitos que exige la Ley de Amparo para su otorgamiento), que implica la mera probabilidad respecto a la existencia de un derecho invocado, que se considera violado, considerando que el otorgamiento de la suspensión en estos términos, de ninguna manera trae consigo el efecto restitutorio de una sentencia constitucional, puesto que en base a dichas figuras jurídicas, solamente se pretende crear una situación jurídica que prevalezca hasta en tanto se dicta la resolución constitucional correspondiente.

La regulación constitucional y legal de estos principios, se propone implementar una justicia constitucional moderna, que responda a las necesidades de una sociedad cambiante y dinámica que exige, por un lado contar con un instrumento eficaz en la defensa de sus garantías individuales; por otro lado, evitar abusos por parte de personas que promueven un juicio de amparo con la única finalidad de retardar actos supuestamente constitucionales, y beneficiarse con el otorgamiento de la medida precautoria que le permita mantenerse al margen de la ley, durante todo el tiempo que dure el juicio constitucional.

Asimismo, puede preverse también que los actos de autoridad que aparentemente son inconstitucionales, lleguen a consumarse causando graves perjuicios a los agraviados o bien, que la suspensión que se pretenda conceder en contra de actos aparentemente inconstitucionales, tampoco represente un peligro al interés social y al orden público que está por encima de los intereses de particulares.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO

Para poder llevar nuestro razonamiento hacia una mejor comprensión de alguna institución jurídica, es imprescindible transportarnos hasta un pasado en donde podamos apreciar meticulosamente las causas que le dieron origen, así como la forma en que las diferentes realidades sociales, políticas y jurídicas, influyeron para su desarrollo, evolución y constante transformación a través del tiempo.

1.1. Orígenes del Juicio de Amparo.

Indagando a través de la doctrina mexicana podemos percatarnos de que en los múltiples esfuerzos por encontrar el origen del amparo, los tratadistas han buscado hasta lo más recóndito de la historia de la humanidad para encontrar cualquier semejanza que lleve a encontrar perfiles comunes a la figura del amparo:

Ignacio BURGOA, en su extenso análisis, llega hasta los pueblos orientales y el derecho azteca; Alfonso NORIEGA, quien con un atinado sentido crítico desecha los parentescos fáciles, sigue la línea trazada por SCHMITT y observa la función de los éforos en Esparta –quienes aseguraban el orden contra las posibles revueltas de los iliotas- y de los cosmos en Creta, magistrados cuyas funciones eran análogas a las de los éforos en cuanto a la conservación del orden público y social existente, para concluir en la imposibilidad de considerarlos siquiera, como antecedentes indirectos de nuestro juicio de amparo.

Generalmente, se ha creído hallar en el derecho romano las fórmulas de las cuales pudo derivarse el juicio de garantías, especialmente, el interdicto pretoriano conocido como *homine libero exhibendo* y la institución republicana denominada *intercessio-tribunicia*.

Otros, con razones de más profundidad, han tomado los procesos forales de la España medieval, como posibles fuentes del juicio mexicano de defensa de la Constitución; al

respecto, cabe anotar que los procesos forales más importantes fueron los cuatro siguientes de Aragón: el de aprehensión, el de inventario, el de manifestación de las person¹

En realidad, el juicio de amparo mexicano ha sido el resultado de una lenta y dolorosa evolución, en la que se han combinado elementos externos y factores nacionales. La influencia externa puede ser dividida en tres grandes corrientes:²

a) La más ostensible es la que proviene del *derecho público de Estados Unidos*, como ocurrió también en la mayoría de los países latinoamericanos en los primeros años de su independencia de España, ya que los creadores del amparo mexicano pretendieron introducir en México los principios esenciales de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, pero entendiéndola en la forma en que la había divulgado la clásica obra del publicista francés Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, cuya primera edición en español, traducida por D.A. Sánchez de Bustamante y publicada en París en 1836, se conoció en México al año siguiente, y además, se hizo una reimpresión de la misma en nuestro país en 1855, año de la convocatoria del Congreso Constituyente del cual emanó la carta federal de 1857.

También debe señalarse la influencia de la clásica institución angloamericana del *habeas corpus*, que se incorporó al juicio de amparo, pero sin el nombre tradicional con el cual se le conoce en los demás países latinoamericanos, el cual tiene por objeto proteger la libertad personal contra toda detención y prisión arbitrarias, cualquiera que sea la categoría de la autoridad que las haya ordenado, y aún cuando ellas no sean motivadas sino por el acto de un particular.³

El mismo derecho público de Estados Unidos tuvo ascendiente en la adopción del régimen federal, cuya tutela se encomendó posteriormente al juicio de amparo, y también, en la denominación de los tribunales federales que son los que resuelven este medio de impugnación.

¹ GONZALEZ COSÍO, Arturo. *El Juicio de Amparo*, 5ª edición, Ed. Porrúa, México, 1998, págs. 1 y 2.

² FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999, págs. 7 y 8.

³ ARELLANO GARCIA, Carlos. *El Juicio de Amparo*, 6ª edición, Ed. Porrúa, México, 2000, pág. 49.

⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit., págs. 8 y 9.

b) La influencia española fue menos evidente, pero inevitable después de tres siglos de denominación cultural y política en la Nueva España, y por ello, el nombre mismo de amparo proviene de antecedentes castellanos y aragoneses, y también le debemos el centralismo judicial implantado en la época colonial, que determinó la concentración posterior de todos los asuntos judiciales del país en los tribunales federales, por medio del propio juicio de amparo, y que debe estimarse contraria a la estructura del régimen federal que se tomó de la Constitución norteamericana de 1787.

c) Advertimos un influjo de *derecho francés*, en primer término, por conducto de las declaraciones de los derechos del hombre, calificadas en nuestras Constituciones como “garantías individuales”, y que en un principio se estimaron como el contenido de la protección del juicio de amparo; en segundo lugar, en cuanto se pretendió implantar una copia del Senado Conservador de la Constitución francesa del año VIII, por conducto del llamado Supremo Poder Conservador, introducido en las leyes constitucionales de 1836, y en una tercera dirección, que estimamos la más trascendente, también influyeron en nuestro juicio de amparo varios elementos de la casación francesa.⁴ El Tribunal de Casación Francés, le ha dado al amparo mexicano un antecedente que maduraría posteriormente en una mayor amplitud de nuestro amparo para revisar la constitucionalidad y la legalidad de los actos de los órganos jurisdiccionales, al administrar justicia.⁵

El recurso y la Corte de Casación franceses, debido al notorio desarrollo del amparo como revisor de sentencias en última instancia, son figuras que han tenido que tomarse en cuenta por nuestra legislación y doctrina. El Consejo de Estado francés y la justicia administrativa que de él se deriva, han propiciado el desarrollo de nuestro contencioso administrativo: tanto la ley LARES de 1853, como muy particularmente la legislación vigente sobre justicia fiscal federal y del Tribunal Contencioso Administrativo del D. F., lo cual se integra, y ha ido desarrollándose paralelamente, con el medio clásico de impugnación de los actos de las autoridades administrativas que es el amparo.⁶

⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 71.

⁶ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 7.

1.2. Perspectiva histórica de los Sistemas de Control en el Constitucionalismo Mexicano.

Por otro lado y con relación a los factores nacionales, se puede decir que éstos fueron el resultado de la convicción de hombres públicos y juristas mexicanos, en su incesante necesidad de crear un instrumento procesal eficaz para tutelar los derechos fundamentales de los gobernados frente al poder público, incluyendo la impugnación de las leyes inconstitucionales.

1.2.1. La Constitución Federal de 1824

Una vez que se consumó la independencia nacional, México se vio en la necesidad de organizarse política y jurídicamente, reuniéndose en un Congreso Constituyente en los años de 1822 a 1824. El nuevo Congreso, que reemplazaba al anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución, se reunió el 5 de noviembre de 1823, para que dos días después, celebrara su solemne instalación.⁷

Como primer documento que emitió esa Asamblea, se encuentra el *Reglamento Provisional del Imperio Mexicano*, que tuvo vigencia durante el Imperio de Agustín Iturbide. Una vez derrocado éste, el Reglamento deja de tener fuerza obligatoria y el Congreso vuelve a reunirse, imperando la idea de un Estado Federal, auspiciado por las ideas de Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías y Manuel Crescencio Rejón. Este Congreso expide el 31 de enero de 1824 el documento conocido como *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* en que se contienen algunas garantías individuales, pero sin que se hubiese previsto un medio de protección constitucional dentro de su capitulado.⁸

⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-2002, 23ª edición, Ed. Porrúa, México, 2002, pág. 153.

⁸ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Primer Curso de Amparo, s/edición, Ed. EDAL, México, 1998, pág. 22.

El 1º de abril de 1824, el Congreso empezó a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al día siguiente por el Ejecutivo, con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.⁹

A partir de la vigencia de la Constitución Federal, ambos documentos tuvieron vigencia y fueron la Ley Suprema del país.¹⁰ En ambas estaba consagrado el principio de supremacía de la Constitución frente a las normas jurídicas estatales. Además estaba establecido el principio de legalidad de los actos de los funcionarios públicos que estaban sometidos a lo dispuesto en ambos ordenamientos constitucionales.¹¹

En la Constitución, el constituyente terminó su obra en materia de garantías individuales y estableció como medios de defensa constitucional los siguientes:

a) Que la Suprema Corte de Justicia resolvería todas las controversias sobre violaciones a la Constitución (artículo 137, fracción V, inciso 6º), sin especificar aspectos relativos a legitimación activa y pasiva, trámite o efectos de la resolución que se dictara en ese procedimiento.¹²

*“Artículo 137.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:
V.- Conocer:
Sexto.- De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en altamar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.”*

En la parte final de ese párrafo sexto se previene la competencia de la Corte para conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales pero, lamentablemente, se remitió esta defensa a una ley que no se llegó a expedir.¹³

⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit., pág. 153.

¹⁰ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., pág. 22.

¹¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 93.

¹² CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., pág. 23.

¹³ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 94.

La doctrina mexicana destaca que el medio para controlar la Constitución de 1824 se encuentra en el citado artículo 137, fracción V, sexto párrafo, sin embargo, también se lamenta que no se hubiera expedido una ley reglamentaria para hacer efectiva la defensa de las garantías individuales que promulgaba.

b) El Consejo de Gobierno tenía la misión de “Velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a esos objetos” (artículo 116, fracción I), así como hacer observaciones al Presidente para el mejor cumplimiento de la Constitución (artículo 116, fracción II).

c) El juicio de residencia o el juicio de responsabilidad, antecedente claro del Título Cuarto constitucional (artículos 38, 112 y 116).

Grosso modo, ese es el sistema de protección constitucional imperante conforme a la Constitución del 4 de octubre de 1824, sistema que en la vida real no tuvo vigencia alguna.¹⁴

Esta Constitución estuvo en vigor hasta 1835. Como la misma establecía que no podía ser revisada sino a partir de 1830, las reformas que comenzaban a proponerse desde 1826, tuvieron que aguardar hasta aquél año. Sin embargo, ni éstas, ni las posteriores a 1830 fueron votadas por el Congreso, de manera que la Constitución de 1824 permaneció sin alteración alguna hasta el momento de su abrogación.¹⁵

Podemos considerar que ésta Constitución, establece las bases de una evolución constitucional orientada a la tutela constitucional y legal, con relación a los actos de autoridad gubernamental.

¹⁴ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., pág. 23.

¹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit., pág. 154.

1.2.2. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Después de la caída de Iturbide, surgieron dos partidos políticos, que andando el tiempo se convirtieron en el liberal y el conservador. El primero de ellos, nombrado del progreso en sus comienzos y de la reforma después, propugnaba la forma de gobierno republicana, democrática y federativa, y con relación a los atributos del estado mexicano reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales. Por su parte, el partido conservador adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, inclinándose con el tiempo hacia la forma monárquica, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales.

El primer episodio importante de la lucha entre los dos partidos, se desarrolló en los años de 1832 a 1834. La administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar. Las clases afectadas tuvieron como consecuencia lógica una reacción desfavorable que puso en desmembración al partido progresista, separándose de ellos un grupo que, aunque aceptando en principio la necesidad de las reformas, consideraba que el cambio debía ser paulatino y mediante la persuasión. Nació entonces el partido de los moderados, que más tarde, junto con los conservadores paralizó la reforma, puesto que Santa Anna despidió a Gómez Farías suspendiendo la legislación reformativa, que iniciada en abril de 1833, se detiene en mayo de 1834.

En el inmediato Congreso Federal reunido en 1835, obtienen la mayoría los conservadores, por encima de la voluntad de Santa Anna y de los moderados. Luego entonces, las dos cámaras características del bicameralismo de la Constitución de 1824, abren sus sesiones el 4 de enero de 1835.

El Congreso delegó el proyecto de reformas a una comisión de su seno, compuesta por: Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, al último de los cuales se le atribuyó la intervención principal. La comisión presenta a los pocos días después de un proyecto de bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre. Dicho proyecto

se convierte en la ley constitutiva del día 23 del mismo mes, que con el nombre de *Bases para la nueva Constitución*, dio fin al sistema federal. Dicha Ley Fundamental se divide en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se le conoce también como *La Constitución de las Siete Leyes*.¹⁶

En este documento constitucional, se encuentra un auténtico medio de defensa o control constitucional, que deriva de la actuación del *Supremo Poder Conservador*, quien actuaba instado por alguno de los órganos de gobierno que impugnaba el acto de algún otro. El Supremo Poder Conservados o Cuarto Poder, resolvía ante sí y sin necesidad de un juicio, si el acto de autoridad impugnado era contrario al texto de la Carta Magna y en caso de concluir en esos términos, dictaba la resolución respectiva con efectos absolutos.¹⁷

En este Instrumento Constitucional de carácter unitario o centralista, se efectuó el primer intento por establecer un órgano protector de la Constitución, de carácter político, siendo éste el Supremo Poder Conservador, mismo que sin duda fue inspirado en el sistema similar establecido, de acuerdo con la idea del abate Siéyes, en la Constitución francesa del 22 frimario del año VIII (13 de diciembre de 1799), y cuyas facultades desorbitadas y más bien ingenuas, determinaron su fracaso.¹⁸

Es justo decir que el Supremo Poder Conservador tenía una estructura verdaderamente “monstruosa”, pues entre sus atribuciones estaba, por ejemplo la de declarar la nulidad de cualquiera de los actos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, a petición de alguno ellos (artículo 12),¹⁹ siendo ésta su parte más negativa debido a la dependencia de los otros poderes, y que para actuar requería la excitativa de ellos. Además, carecía de fuerza para controlar al Poder Ejecutivo. Así mismo, sus determinaciones anulaban la actuación de los otros poderes, lo que establecía una situación de pugna que neutralizó su efectividad.²⁰

¹⁶ *Ibíd*em, págs. 199 a 202.

¹⁷ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., pág. 23.

¹⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit., pág. 10.

¹⁹ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 8.

²⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 98.

Cabe mencionar, de conformidad con el artículo 17 de la Segunda Ley Constitucional, que los miembros del Supremo Poder Conservador era responsables únicamente ante Dios y ante la opinión pública, por lo que dicho poder en realidad se condujo como un títere del Poder Ejecutivo y no como un órgano que cumpliera cabalmente con la función para la que fue creado.

Conjuntamente con el control del orden público, en la Constitución centralista se estableció como sistema de defensa de la Carta Magna, el previsto en el artículo 12, fracción XXII, de la Quinta Ley, que consistía en la facultad que se confirió a la Suprema Corte de Justicia para “Oír y decidir sobre los reclamos que se interpongan, en la Capital de la República, acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad ajena, en los casos de que trata el párrafo 3º, artículo 2º, de la primera Ley constitucional”, refiriéndose este precepto a la posibilidad de que el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, privaran a un persona de su propiedad, por causa de utilidad pública. Derivado de ese “reclamo”, la Suprema Corte de Justicia podía otorgar la suspensión de la ejecución del fallo, lo que representa un antecedente claro de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo.²¹

Es menester destacar que, en varios proyectos que se elaboraron entre los años 1840 y 1842, con el propósito de reformar las Siete Leyes Constitucionales de 1836, o bien para sustituirlas con otro documento constitucional, se propuso la supresión del Supremo Poder Conservador –que fue abolido efectivamente en 1841- para sustituirlo por el instrumento procesal denominado “reclamo”, el cual debía ejercitarse ante los tribunales federales y, particularmente, ante la Suprema Corte de Justicia, con objeto de proteger tanto las normas constitucionales, en general, como las “garantías individuales”, es decir, los derechos del hombre, en particular. Si bien estos proyectos no llegaron a obtener consagración legislativa, es evidente que prepararon el terreno a fin de que pudiera implantarse pocos años más tarde el juicio de amparo en el ámbito nacional.²²

²¹ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., pág. 24.

²² FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit., pág. 11.

De lo anterior se desprende que, lo único verdaderamente positivo que resulta del Supremo Poder Conservador se debe al hecho de que ya existiera una regulación constitucional encaminada al control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridades, lo que repercutió en la preocupación de los futuros constituyentes, para otorgar un medio de control de la constitución y de la ley, a nivel Constitucional.

1.2.3. El voto particular de RAMÍREZ.

En estas circunstancias, se consideró la necesidad de reformar las Siete Leyes Constitucionales de 1836, fue así como en el año de 1840 se produjo un Proyecto de Reformas, elaborado por un grupo de Diputados al Congreso Nacional, constituidos en una Comisión que elaboraría un nuevo código fundamental. Los integrantes de la Comisión lo fueron los diputados Jiménez, Barajas, Castillo, Fernández y Ramírez. El Proyecto formulado no fue unánime pues, el diputado José Fernando Ramírez emitió un voto particular, de enorme trascendencia para la evolución del amparo,²³ merced al cual se proponía que el control de constitucionalidad se encomendara a la Suprema Corte de Justicia y que desapareciera el Supremo Poder Conservador, al que tildó de exótico y monstruoso.²⁴

En este sentido, transcribimos la parte del texto del voto particular de Ramírez:

“...manifesté paladinamente mi opinión en contra de la existencia de un Poder tan privilegiado como El Conservador: monstruoso y exótico en un sistema representativo popular, en que toda la garantía que tienen los ciudadanos respecto de sus funcionarios, es la responsabilidad que contraen éstos con sus desaciertos, y que esa responsabilidad sea efectiva y no nominal: por lo que siempre he juzgado que un funcionario sin esa responsabilidad que pueda realizarse de algún modo, es un funcionario peligroso y que no presta ninguna garantía...”

Después, sin citarla expresamente, se refirió a la obra de Alexis de Tocqueville, “La Democracia en América”, sin hacer cita textual de ella, para fundar el control de la constitucionalidad y legalidad como una atribución de la Suprema Corte de Justicia de

²³ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 99.

²⁴ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., pág. 23.

la Nación, e introduciendo de esa manera el control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad con una incontrovertible influencia norteamericana:

“Una obra que hizo mucho ruido en Francia, casi se ocupa toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su Corte de Justicia. Además de que esta experiencia es una prueba de bulto, sobran razones en qué apoyarla. Esas corporaciones, como he dicho, están por su naturaleza aisladas, y como excéntricas respecto de los negocios públicos: este aislamiento les da necesariamente un carácter de imparcialidad muy importante, o por mejor decir, indispensable para resolver en la calma de las pasiones, escuchando solamente la voz de la justicia, las grandes cuestiones cuya resolución muchas veces, equívoca o desarreglada, es la causa de grandes trastornos políticos... Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador; ninguna otra medida podía, en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales reclamaran alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia.”²⁵

José Fernando Ramírez sostiene entonces, la preservación del control de la constitucionalidad que tenía el Supremo Poder Conservador, manifestando la necesidad de que fuera el Poder Judicial el que se encargue de ello, a través de un juicio contencioso, cuyas instancias y modos de verificarse se fijarían en una ley.

Es importante mencionar con relación a este voto particular, que el control constitucional, aún lo insta otro órgano del Estado: diputados, senadores Juntas Departamentales y que a pesar de que se basa en Tocqueville, no toma de éste la característica particular, de que el control que se emplee, debe referirse al caso individual, y no producir efectos generales.

1.2.4. El Proyecto de Constitución Yucateca de 1840.

Iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad hacia la misma por parte de los federalistas se manifestó en innumerables formas. Rehabilitado Santa Anna del desastre de Texas por la acción de Veracruz en contra de los franceses, fue designado

²⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., págs. 99 y 100.

en enero de 1839 para ocupar la presidencia en sustitución de Bustamante, quien en ese momento salía a campaña. A su arribo a la capital, Santa Anna sostuvo acuerdo con políticos con relación a que el Congreso que estaba en funciones reformara la Constitución. En ejecución de dicho proyecto, el gabinete formado por Santa Anna presentó el 15 de junio una iniciativa ante el Consejo de Gobierno a efecto de que se excitara al Poder Conservador para que declarara la voluntad de la nación en el sentido de que el Congreso debía hacer a la Constitución, todas las reformas pertinentes, quedando a salvo la forma del entonces sistema. Santa Anna fue elegido presidente y Bustamante se ausentó del territorio nacional después de haber firmado el 06 de octubre. Comenzaba a concluir la vigencia de la Constitución centralista de las Siete Leyes.²⁶

Con la implantación del sistema centralista, según las Leyes Constitucionales de 1836, el estado de Yucatán se convirtió en departamento y los gobernantes fueron nombrados por el presidente de la República, se aumentaron los aranceles al comercio de exportación, se exigió el envío de un contingente para la campaña de Texas. Esta situación originó profundo descontento que culminó en mayo de 1839 con una revolución en Tizimín, secundada por otros grupos en el Estado y, respaldada por el levantamiento del coronel Anastasio Torres, en Mérida, lo que dio lugar al restablecimiento del régimen federal en dicha entidad. De esta manera se encontraba separado Yucatán del sistema centralista que prevalecía en la República. La rebelión de Yucatán se debió al abandono en que tenía el poder público del centro a los Estados lejanos, dejados a su propia suerte, mientras que el poder central vivía en constante anarquía. Los rebeldes vencedores instalaron en agosto de 1840 un Congreso constituyente del Estado y se formó una comisión para la elaboración de la constitución yucateca.

En el mes de julio de 1840, Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, participó en el levantamiento que organizó una logia masónica contra el presidente Bustamante. Al capitular los insurrectos, se exilió en Yucatán, separado del sistema centralista, hasta que se restableciese el régimen federal. Electo diputado al Congreso local, se le confió,

²⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit., págs. 249 a 252.

junto con Pedro C. Pérez y Darío Escalante, que redactara un proyecto de reformas a la constitución local de 1825. Pero, Crescencio Rejón propuso una nueva carta fundamental estatal.²⁷ Cabe destacar que Rejón desconocía la separación yucateca, por lo que accedió a elaborar el proyecto de Constitución, pero una vez enterado de esta situación, prefirió retirarse de los trabajos legislativos, razón por la cual, su nombre no aparece en el documento final, como diputado de ese Congreso.

Fue el 23 de diciembre de 1840, cuando Manuel Crescencio Rejón, presenta al Congreso del naciente Estado de Yucatán, un proyecto de Constitución, en el que se encuadra como medio de defensa de la Constitución, al juicio de amparo, del cual conocería la Suprema Corte de Justicia cuando el acto reclamado emanara del Legislador o del Ejecutivo (artículo 53). Si el acto violatorio de la Constitución contraviniese una de las garantías individuales de las prescritas en el artículo 62 del proyecto, y emanara de una autoridad administrativa, del amparo conocería un juez de primera instancia (artículo 63), y si fuera emitido por un juzgador, conocería del mismo su superior jerárquico (artículo 64).²⁸ Dicha Constitución se aprobó el 31 de marzo de 1841 y entró en vigor en el Estado de Yucatán, el 16 de mayo del mismo año de 1841. Por estas razones cronológicas es que suele mencionarse a la constitución yucateca como de 1841. La denominación oficial del Proyecto fue la de “Proyecto de Constitución presentado a la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas, para la administración interior del Estado”.²⁹

Los artículos citados eran al tenor, los siguientes:

“Artículo 53.- Corresponde a este Tribunal (Suprema Corte de Justicia) reunido:

1º. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.”

²⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., págs. 107 y 108.

²⁸ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., págs. 24 y 26.

²⁹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 108.

“Artículo 63.-Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.”

“Artículo 64 De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.”

Como puede apreciarse del pensamiento de Rejón, se presentaron los siguientes *principios fundamentales del amparo*, aún cuando no debidamente estructurados como actualmente los conocemos:

1. Instancia de parte agraviada.
2. Procedencia del amparo contra actos de autoridad.
3. Competencia del Poder Judicial para conocer de la defensa constitucional.
4. Prosecución Judicial.
5. Estricto derecho.
6. Relatividad de los efectos de la sentencia de amparo.

Resulta importante mencionar que en este documento, se sostuvo que la procedencia del amparo en contra de actos del legislador o del ejecutivo, serían impugnados por contravenir cualesquiera de los preceptos que integraban a la Constitución, en tanto que el amparo contra actos del judicial, solamente prosperaba por violación a una garantía individual.

Por otro lado, se estableció que los ministros de la Suprema Corte de Justicia serían responsables por las resoluciones que emitieran en los juicios de amparo que resolvieran (artículo 22), por lo que puede decirse válidamente que el padre del amparo es Manuel Crescencio Rejón, ya que estableció claramente la presencia de un juicio de amparo y no solamente utilizó la palabra AMPARO como verbo.³⁰

³⁰ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., págs. 24 y 25.

Derivado de lo anterior, es de concluirse que se instituyó un sistema de control por vía de acción ante el Poder Judicial, a través de un procedimiento de índole jurisdiccional, luego entonces, los perfiles característicos del amparo yucateco, se proyectan con nitidez en el actual amparo mexicano.³¹

1.2.5. El Proyecto de la Minoría de 1842.

Hacia el año de 1842, las Leyes Constitucionales de 1836 ya no satisfacían las aspiraciones de gobernantes y gobernados, por lo que se integró un Congreso Constituyente, en el que se nombró una Comisión de siete personas para elaborar un Proyecto de Constitución. Dentro de la Comisión se formaron dos grupos, uno de ellos, inclinado a la tendencia federalista y, el otro, centralista. El grupo federalista era minoritario, integrado por José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo. El sector centralista estuvo representado por Antonio Díaz Guzmán, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez y Joaquín Ladrón de Guevara.³²

Al no ser aprobados ninguno de los dos proyectos, se elaboró un tercer documento en que se mezclan las ideas de uno y otro grupo, pero que no pudo ser discutido en definitiva, pues con motivo del llamado levantamiento de Huejotzingo, Puebla, se disolvió el Congreso, formándose al efecto una Junta de Notables, integrada por ochenta miembros.³³

La minoría fue la parte de la comisión encargada de redactar una nueva Constitución para el tristemente célebre, dictador Santa Anna; compuesta por los diputados Espinosa de los Monteros, Muñoz Ledo y Otero, simpatizantes todos ellos del federalismo, como se ha dicho en el párrafo que antecede.³⁴

Tomando en consideración el aspecto histórico del presente trabajo, tiene mayor relevancia el proyecto minoritario que representa una evolución hacia el amparo, en el

³¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 112.

³² *Ibidem*, págs. 112 y 113.

³³ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., pág. 26.

³⁴ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo Op. Cit., pág. 10.

terreno federal y a nivel nacional, puesto que su contenido influyó en nuevas alternativas que definieron la legislación constitucional posterior.

Nos indica Jesús Reyes Heróles que en el Proyecto de la minoría, “debido en gran medida” a Mariano Otero, está contenido en un catálogo de los derechos individuales: “la libertad personal, la propiedad, la seguridad y la igualdad, con sus diversos elementos. El carácter inviolable de las garantías establecidas, la responsabilidad de las autoridades que contra ellas atentan y la posibilidad de exigir ésta, constituyen un claro antecedente de lo que más tarde llegaría a ser el juicio de constitucionalidad”.³⁵

La Junta de Notables expide el 12 de junio de 1843 la Constitución denominada *Bases Orgánicas de la República Mexicana* y donde se retoma el centralismo como sistema de Estado.

En materia de defensa constitucional se excluye la presencia del Supremo Poder Conservador, encomendándose al Congreso General y la Suprema Corte de Justicia, la protección de la Carta Magna. Así, en el artículo 65, fracción XVII, se facultó al Congreso para “reprobar los decretos dados por las Asambleas Departamentales cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, y en los casos prevenidos en estas Bases”.

En relación a la función de control constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia, se estableció que a ella competía resolver el *recurso de nulidad contra violaciones procedimentales dadas en cualquier juicio* (artículo 118, fracción XII). Así también, tenía competencia para conocer del *recurso de fuerza* interpuesto por los “M.RR. arzobispos y RR. Obispos, provisosos y vicarios generales, y jueces eclesiásticos” (artículo 118, fracción XIII).

Por otro lado, competía a la Suprema Corte de Justicia “oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadamente, iniciar la declaración

³⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 113.

correspondiente” (artículo 118, fracción XIV), por lo que la Suprema Corte de Justicia era el órgano encargado de interpretar si una ley era o no constitucional.³⁶

Si bien es loable que el Proyecto de la mayoría contenga la preocupación de consagrar un medio de tutela contra la inconstitucionalidad de los actos, el sistema establecido es muy diferente y, desde luego, es inferior frente al sistema del Proyecto de la Minoría y mucho más inferior al sistema de la constitución yucateca.³⁷

1.2.6. El Acta de Reforma de 1847.

Diez días después de haberse consumado el alzamiento del General Salas, desembarcó en Veracruz el día 16 de agosto de 1846 el General Santa Anna, quien después de su destierro en Cuba venía al llamado bando victorioso. Lo acompañaba Manuel Crescencio Rejón, liberal que ya para entonces sostenía que la guerra con Estados Unidos no se ganaría exclusivamente con las armas, sino que era necesario oponer instituciones similares a las de ese país; lo esperaba en la Ciudad de México, Valentín Gómez Farías, el más antiguo jefe del bando reformista. Luego entonces, para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía al poder, Santa Anna tuvo que manifestarse liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía.³⁸

A través de la Convocatoria al Congreso Constituyente que inició sus labores en diciembre de 1846, fue restablecido el régimen federal. En el Congreso se designó una Comisión de juristas que serían los encargados de elaborar el documento constitucional correspondiente. Dentro de la Comisión se dividieron las opiniones: Zubieta, Cardoso y Manuel Crescencio Rejón, con la abstención de Espinosa de los Monteros, suscribieron un dictamen que propuso la restauración de la Constitución de 1824, sin reforma alguna, dejando que el Congreso estableciera posteriormente las modificaciones pertinentes.³⁹

³⁶ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., págs. 26 y 27.

³⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 115.

³⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit., pág. 439.

³⁹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., págs. 116 y 117.

El 29 de noviembre de 1846 don Manuel Crescencio Rejón, presenta un documento intitulado *Programa de la Mayoría de los Diputados por el Distrito Federal*, en el que resume las ideas que plasmó en el proyecto de Constitución Yucateca de 1840 y donde propone que se prevé ese medio de defensa de la Carta Magna. Ese documento circuló entre los diputados, habiendo sido leído por varios de ellos, a quienes les sirvió de base para las discusiones del propio Congreso 27.

Después de que los diputados optaron por la readopción total e íntegra del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, fue Mariano Otero, quien propuso que se hicieran reformas, presentando el 05 de abril de 1847 un voto particular al Congreso, que fue discutido y aprobado el 18 de mayo de 1847, con algunas reformas, para que se conformara la Constitución que recibió el nombre de *Acta Constitutiva y de Reformas*, que entró en vigor el 21 de mayo de ese año.⁴⁰ Dicho dictamen del 05 de abril de 1847 tuvo su razón de ser dada la posibilidad de guerra con los Estados Unidos y a efecto de que la República no quedara inconstituida.⁴¹

Con motivo de ese documento constitucional, que da vigencia al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y a la Constitución del 04 de octubre de ese mismo año, se retoma el camino del federalismo, se alude a garantías individuales y se crean sendos medios de control constitucional, a saber, el juicio de amparo y uno de índole política, inscritos tales sistemas de defensa constitucional en los artículos 5, 22, 23, 24 y 25, bajo la siguiente redacción:⁴²

“Artículo 5.- Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce una ley fijará las garantías de la libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas.”

“Artículo 22.- Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será decretada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.”

⁴⁰ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., pág. 27.

⁴¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 117.

⁴² CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., págs. 27 y 28.

Este numeral alude a un sistema de control, a través de un órgano político, que es el Congreso, para tutelar la Constitución y las leyes generales, leyes de los Estados contrarios a esa constitución y leyes generales.

“Artículo 23.- Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuere reclamada como inconstitucional, o por el Presidente, de acuerdo por su Ministerio o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas.”

El precepto que antecede, permite la tutela de la Constitución frente a las leyes de Congreso General que la vulneren, pero se requiere de la excitativa del Presidente de acuerdo con su Ministerio. El órgano controlador es la Suprema Corte, que conoce del reclamo, pero que somete el examen a las Legislaturas mediante una votación mayoritaria, por lo tanto es un control político.

“Artículo 24.- En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga”.

Podemos percatarnos de que este medio de control constitucional es el antecedente de la acción de inconstitucionalidad previsto en el artículo 105, fracción II, de la Carta Magna Nacional.

“Artículo 25.- Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

En este precepto se incluyen las ideas de Manuel Crescencio Rejón acerca del control constitucional de carácter jurisdiccional que es el amparo, en tanto que el otro sistema

es de índole netamente político, haciendo la aclaración de que el amparo propuesto por Otero era procedente exclusivamente contra actos de autoridades legislativa y ejecutivas, no así contra autoridades judiciales, lo que lo hace de menor procedencia que el imperante en Yucatán, en 1840, donde el juicio de garantías operaba en contra de actos de autoridad que violasen alguna garantía individual y, aún más, los actos de autoridades legislativas y ejecutivas podían ser impugnados por contravenir cualquier precepto constitucional (artículo 53 del proyecto). La superioridad que se ha visto en este precepto, sobre el amparo propuesto por Rejón, radica en la forma en que se establece el *principio de la relatividad de los efectos de las sentencias del amparo*, aún cuando en el amparo ideado por el yucateco ya se aludía al mismo, pero no con la claridad que lo contempla el Acta Constitutiva y de Reformas.

Las ideas inscritas en el Acta Constitutiva y de Reformas son fundamentales, ya que se retoma el federalismo y da pauta a que se inicie la defensa constitucional en México, lo que sucedió el 13 de agosto de 1849, cuando el secretario del Juzgado de Distrito en funciones de juez, con residencia en San Luis Potosí, Pedro Zámamo, dispensara el amparo y la protección de la justicia de la Unión a favor de Manuel Verástegui, por la orden del gobernador de aquella entidad federativa, consistente en el destierro decretado en contra del quejoso.⁴³

De esta sentencia es importante destacar que:

- a) Se invoca como fundamento el artículo 25 del Acta de Reformas;
- b) No se soslaya que falta la expedición de una Ley reglamentaria de ese dispositivo pero, afirma la vigencia que ya tenía el Acta de Reformas, lo que hacía obligatorio el artículo 25;
- c) Esa falta de reglamentación fu invocada como defensa por el Gobernador que tuvo la calidad de autoridad responsable de la infracción que se reclamaba;
- d) Se precisa que el acto reclamado consistió en una orden de destierro violatoria de garantías individuales;

⁴³ Ibidem, pág. 28.

- e) Se declara la protección del órgano jurisdiccional a favor del gobernado solicitante, precisándose que es para el efecto de que no sea desterrado del Estado sin formación de juicio previo conforme a fallo pronunciado por la autoridad judicial;
- f) Se ordena la notificación de la sentencia al sujeto solicitante que resultó protegido y al gobierno del Estado que tuvo el carácter de autoridad responsable;
- g) Se previene al gobernado del Estado del uso de recursos para lograr la efectividad de la sentencia dictada por la que se otorgó la protección.⁴⁴

1.2.7. La Constitución Liberal de 1857.

El 1º de marzo de 1854, el Coronel D. Florentino Villareal proclamó en Ayutla el Plan de ese nombre. En su formación habían participado el caudillo del sur, el General D. Juan Álvarez, antiguo soldado de Morelos y subordinado de Guerrero, continuador con tales títulos de la tradición popular de los insurgentes. Diez días después de haberse firmado el Plan de Ayutla, o sea el 11 de marzo, la guarnición de Acapulco lo aceptó. El problema más serio por resolver en ese tiempo, era la convivencia de la revolución triunfante entre los puros y los moderados. El movimiento de Ayutla, era sin duda de fisonomía liberal, pero bajo la común denominación, habían venido actuando en la historia de México aquéllas dos tendencias, que cada vez aparecían más inconciliables.

El 14 de noviembre, llega a la Ciudad de México, como presidente el Gral. Juan Álvarez. Su desafecto al medio capitalino, la oposición de los moderados y los levantamientos que se iniciaban lo inclinaron a dejar el mando, nombrándose como presidente sustituto, el 11 de diciembre de 1855, a Comonfort. En su Gabinete predominaban los moderados como De la Rosa y Lafragua. En el aspecto legislativo, tres leyes fueron expedidas por el presidente en uso de las facultades que le concedía el Plan de Ayutla, a saber: La Ley de Juárez, sobre la administración de justicia; la Ley Lerdo del 5 de junio de 1856, sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas, y la

⁴⁴ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 122.

Ley Iglesias del 11 de abril de 1857, que señaló los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y obvenciones.

Desde el punto de vista constitucional el Presidente Comonfort, expidió el 15 de mayo de 1856, El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, anticipo de la Constitución, que su autor había ofrecido, juntamente con una ley de garantías individuales, en el programa administrativo de 22 de diciembre de 1855, que publicó a raíz de haber ocupado al presidencia. Dicho Estatuto estuvo en teoría vigente, hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

La Convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por D. Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. Modificada posteriormente la convocatoria por decreto de Comonfort en el punto relativo a la sede del Congreso, éste se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856, llevándose a cabo al día siguiente la solemne apertura de sus sesiones. El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes, la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y finalmente el 11 de marzo se promulgó la Constitución.⁴⁵

De conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ayutla, Juan Álvarez convocó a un congreso extraordinario constituyente, el que inició sus labores le 14 de febrero de 1856 y las terminó el 5 de febrero de 1857.⁴⁶ Se integró una Comisión de Constitución en la que participaron entre otros mexicanos: Ponciano Arriaga, León Guzmán, Ignacio Luis Vallarta y Ogazón, Francisco Zarco, José María Mata e Ignacio Ramírez.⁴⁷ El primero de ellos, en relación directa con el amparo, presentó un proyecto del artículo 102, razón por la que se le atribuye el mérito de haber sido el redactor principal del Proyecto de Constitución que emergió de dicho congreso.⁴⁸

Fue en 1857 cuando el constituyente aprobó, en relación directa con el juicio de amparo, los artículos 100, 101 y 102. Es importante destacar que el último de estos

⁴⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit., págs. 487 a 492 y 595 a 606.

⁴⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 124.

⁴⁷ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., pág. 31.

⁴⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 124.

artículos, contemplaba la garantía del procedimiento a través de un jurado compuesto por vecinos de distrito, a quienes correspondía la parte actora, remitiéndose su formación y calificación a una futura Ley Orgánica. Esta situación representaba un serio inconveniente, debido a que la intervención de legos, en una materia tan técnica como es el amparo, hubiera desvirtuado la institución, eclipsando el avance obtenido en el desarrollo del juicio de garantías.⁴⁹

Los diputados Arriaga y Mata defendieron el proyecto ante los ataques de Ignacio Ramírez y Anaya Hermosillo; Ocampo a favor también del proyecto, lo reelaboró en tres artículos, eliminando la participación de los tribunales de los Estados y León Guzmán -como miembro único de la comisión de estilo-, al no consignar en el texto definitivo de la minuta el contenido del artículo 102 en la parte referente al jurado y que ya había sido aprobado por la asamblea, salvó la Constitución de 1857 de un procedimiento totalmente inaplicable.⁵⁰

Luego entonces, en esta Constitución se establece al juicio de amparo como el principal medio de control constitucional, retirando de ese documento al sistema político de defensa de la Carta Magna, por lo que el Constituyente se vio en la necesidad de aclarar que a través del amparo se podían impugnar actos de autoridad y leyes. En este sentido, los preceptos relativos al amparo sostuvieron lo siguiente:

“Artículo 101.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

III. Por leyes o actos de la autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.”

“Artículo 102.- Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso,

⁴⁹ *Ibidem*, pág. 125.

⁵⁰ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 12.

*sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.*⁵¹

De lo anterior se desprende que el Acta de Reforma de 1857 definitivamente influyó en la Constitución de 1857, pero eliminándose el control político que prevalecía en la primera. Ahora el amparo no solamente controla los actos del Poder Ejecutivo y Legislativo, sino también los del Legislativo.

Se establece un adecuado control en relación a las esferas competenciales constitucionales entre la Federación y los Estados, previsto en las fracciones II y III, del precepto 101, mismas que se reprodujeron textualmente en la Constitución vigente de 1917.

La instancia de parte agraviada cumple con el cometido de evitar conflictos entre autoridades, debido a la intervención que ejercían las mismas, al promover dicho medio de control constitucional.

A su vez, se reitera la “Fórmula Otero”, consistente, como ya se había dicho con anterioridad, en el principio de relatividad en las sentencias de amparo.

Por otro lado, es necesario apuntar que el amparo previsto en la fracción I del artículo 101 de la Constitución de 1857 no tuteló toda la Constitución sino solo la parte de ella referente a las garantías individuales. Tampoco controló expresamente, la legalidad de los actos de autoridad. Si embargo, ya se hallaba la semilla de la posible extensión del amparo a toda la Constitución y a toda ley, dado el texto de los artículos 14 y 16 la multicitada Ley Fundamental de 1857:

“Artículo 14.- No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.”

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la

⁵¹ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., pág. 31.

autoridad competente, que funde y motive la causa lega del procedimiento. En el caso de delito in fraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndose sin demora a disposición de la autoridad inmediata.”

Los anteriores preceptos fueron transformados posteriormente para incluirse en la Constitución de 1917, de donde se manifestaría el desenvolvimiento del amparo para producir un alcance mayor, mismo que tutelaría la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad.

Asimismo, en la Constitución de 1857, se establece la supremacía de las normas constitucionales respecto a las normas jurídicas ordinarias, en el artículo 126, mismo que a la letra dice

*“Artículo 126.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieran por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.*⁵²

Todos los lineamientos descritos en el presente apartado, representan la etapa final en el nacimiento de la institución del amparo, y constituye el punto de partida de su desarrollo posterior, hasta alcanzar el alto grado de complejidad con el que la conocemos actualmente.

Es así como a partir de la Constitución de 1857 advertimos un notable desarrollo del juicio de amparo que, no obstante haber nacido exclusivamente como un instrumento procesal para la tutela de las llamadas “garantías individuales”, su ámbito protector se amplió de forma paulatina.

En este orden de ideas, el amparo se perfeccionó en los diversos ordenamientos reglamentarios que se expidieron con apoyo en los citados artículos 101 y 102, como lo fueron las Leyes de Amparo de 1861, 1869 y 1882, habiéndose incorporado

⁵² ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 127.

posteriormente en los Códigos de Procedimientos Civiles Federales de 1897 y 1908, ordenamientos que recogieron las enseñanzas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que transforma este medio de impugnación de un instrumento sin contornos precisos, en un verdadero proceso contra las autoridades infractoras, para proteger primordialmente la vida y la libertad de los gobernados, puesto que con frecuencia se utilizó para arrancar de los pelotones de fusilamiento a los condenados a muerte por los delitos políticos o bien evitó, así sea con limitaciones, el servicio forzado de las armas o las detenciones indebidas, lo que le dio el prestigio popular que conserva actualmente.⁵³

1.2.7.1. Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación que exige el artículo 102 de la Constitución Federal para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma, del 26 de noviembre de 1861.

Esta ley estructuraba sus 34 artículos en cuatro secciones, que se referían a las violaciones de garantías individuales; a las leyes o actos federales violatorios de las soberanías estatales; a las leyes o actos de los estados invasores de la esfera de la autoridad federal, y a los amparos contra sentencias, regulando específicamente los casos, según se tratara de uno y otro de los distintos amparos.⁵⁴

Durante los cuatro años que mediaron entre la promulgación de la Constitución de 1857 y la expedición de la citada ley, el amparo permaneció como letra muerta, de allí la necesidad e importancia que tuvo esta primera ley de amparo.

La doctrina mexicana asegura que el citado ordenamiento reglamentario del amparo, tuvo una tendencia expansionista de esta institución, en relación con el texto constitucional, pues abrió el camino para el amparo: “control de la legalidad”. En este sentido, los artículos 1º y 2º son amplificativos del alcance del amparo, en cuanto al primer precepto establece la competencia de los tribunales federales para rebatir las leyes de la Unión, o de invocarlas para defender algún derecho en los términos de esta ley. Por esta razón se llega al control de la legalidad. Además, el artículo 2º daba a

⁵³ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit., pág. 13.

⁵⁴ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 17.

todo habitante de la República que creyera violadas las garantías constitucionales otorgadas por la Constitución o sus leyes orgánicas, el derecho de acudir a la justicia federal solicitando amparo y protección. En estas circunstancias, ya no sólo se tutelaban los derechos de origen constitucional, sino también los derechos desprendidos de las leyes orgánicas de la Constitución. Lo anterior representa una innegable extensión del amparo, mayor que la previsión contenida en los artículos 101 y 102 del documento fundamental.

De vital importancia resulta dentro de este trabajo de investigación, mencionar que con la queja, dentro del término de tres días se corría traslado al promotor fiscal (hoy Ministerio Público), según el artículo 4º y con audiencia de él, el juez debía declarar, dentro del tercer día, si se debía o no abrir el juicio conforme al artículo 101 de la Constitución, excepto en el caso de que fuera de urgencia notoria la suspensión del acto o providencia que motivó la queja, pues entonces la declararía desde luego bajo su responsabilidad. Siendo aquí, donde tenemos el origen de la suspensión del acto reclamado, mantenedora de la materia del amparo, lo que desde esa época fue influido por el legislador ordinario de amparo.⁵⁵

Luego entonces, esta ley contempla las siguientes cuatro etapas:

1. Procedimiento previo ante el Juez de Distrito (decisión en tres días con traslado al promotor fiscal).
2. Sustanciación del juicio ante el Juez de Distrito (con traslado a las autoridades responsables y al promotor fiscal, abriendo un periodo probatorio).
3. Apelación ante el Tribunal de Circuito.
4. Súplica ante la Suprema Corte.⁵⁶

Por otro lado, y con relación a la ejecución de los fallos, el artículo 14 señalaba: *“El juez de Distrito cuidará de la ejecución de su fallo, requiriendo formalmente a nombre de la Unión al superior de la autoridad responsable, siempre que éste al tercero día de hacerlo recibido no hubiere dádole cumplimiento por su parte.”* Complementariamente

⁵⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., págs. 128 y 129.

⁵⁶ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 17.

en el artículo 15 establecía: *“Si a pesar de este requerimiento el fallo no hubiere sido ejecutado, el Juez dará aviso al Gobierno Supremo, para que dicte la providencia que convenga.”* Sin embargo, como los anteriores preceptos se encontraban incompletos, se nulificó en parte su espíritu protector, por lo que fue necesario expedir la circular del 8 de junio de 1868, por la Secretaría de Justicia, en la que se afirma la obligatoriedad del respeto a los fallos en amparo para todas las autoridades.⁵⁷

Paralelamente, por lo que se refería a las facultades de los Jueces de Distrito, cabe mencionar que éstos se extralimitaban en sus atribuciones, razón por la cual una segunda circular de la misma Secretaría, del 22 de agosto de 1868, conminó a los Jueces de Distrito a que se ciñeran solo a conceder o negar el amparo y estar al cuidado de la ejecución de la sentencia.

Como dato histórico, se destaca que la vigencia de esta ley, además fue precaria pues existieron épocas de efervescencia política y social que no permitieron su normal aplicación como se derivó de la guerra de Reforma y de la grave situación que engendró la intervención francesa,⁵⁸ por lo que comenzó a tener verdadera vigencia a partir de 1867, cuando terminó la guerra contra la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano, y se restaura la República por Juárez.⁵⁹

1.2.7.2. Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo del 20 de enero de 1869.

Esta segunda ley fue promulgada, siendo Ignacio Mariscal, ministro de Justicia e Instrucción Pública y se constituyó con cinco capítulos, a saber:

- I. Introducción del recurso de amparo y suspensión del acto (artículos 1 al 7);
- II. Amparo en negocios judiciales (artículo 8);
- III. Sustanciación del recurso (artículos 9 al 4);
- IV. Sentencia en última instancia y su ejecución (artículos 15 al 23);
- V. Disposiciones generales (artículos 23 al 31).

⁵⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., págs. 129 y 130.

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 128.

⁵⁹ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 17.

Se suprime, tanto el procedimiento previo, como la súplica, quedando sólo dos etapas:

1. La sustanciación del juicio ante el Juez de Distrito correspondiente, y
2. La revisión de oficio por parte de la Suprema Corte.

En ella se reglamenta cuidadosamente la ejecución de las sentencias y, su artículo 23, define que debía entenderse por efecto de una sentencia: restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional.⁶⁰

Arellano García menciona en su obra *El Juicio de Amparo*,⁶¹ que el Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y destacado autor de amparo, de principios del siglo pasado, Silvestre Moreno, afirmaba que la institución de amparo había entrado verdaderamente en nuestras costumbres y como tal, era objeto de estudio de jurisconsultos y de frecuente aplicación en los tribunales; situación que acrecentó el número de negocios, produciendo una carga de trabajo en las tareas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es precisamente, ese recargo en el trabajo, lo que motivó la creación del artículo 8º de la Ley en estudio que establecía: *“No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales.”* La doctrina imperante en su época y la jurisprudencia de la Suprema Corte, advirtieron la oposición de este precepto con la fracción I, del artículo 101 constitucional, que permita el amparo contra actos de cualquier autoridad que violar garantías individuales, por lo que declararon su inconstitucionalidad. Así se siguieron admitiendo amparos contra autoridades judiciales, por actos realizados en negocios judiciales.

El criterio de la Corte sobre el artículo 8º de la Ley de 1869 dio lugar a que varios diputados formularan acusación ante el Congreso en contra de varios Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y ésta negó competencia en el Congreso para juzgar a los Magistrados de este alto tribunal.

⁶⁰ *Ibidem*, págs. 17 y 18.

⁶¹ *Op. Cit.*, págs. 130 y 131.

Por lo que respecta a la jurisprudencia emitida por la Corte, ésta fue transformando el proceso en el amparo pues, aunque no se había delineado la figura del tercero perjudicado, ya se admitían las alegaciones del mismo por equidad.⁶²

En el párrafo segundo del artículo 3º se determina que el juez puede suspender provisionalmente el acto emanado de la ley o de la autoridad que hubiese sido reclamado. Por su parte, el artículo 5º respecto de la suspensión establecía: *“Cuando el actor pidiere que se suspenda desde luego la ejecución de 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. Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión a la mayor brevedad posible, con solo el escrito del actor.”* La resolución sobre suspensión no admitía más recurso que el de responsabilidad. (artículo 6º)⁶³

1.2.7.3. Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución del 14 de diciembre de 1882.

Esta ley fue promulgada bajo el régimen de Manuel González y reorganiza el juicio de amparo en 83 artículos y 10 capítulos, superando técnicamente a la ley anterior. Fija algunos principios que rigen hoy en día, aprovechando la experiencia de los años transcurridos, especialmente las aportaciones jurisprudenciales. Suprime la improcedencia contra los autos emanados de procedimientos judiciales, instaurando el término de cuarenta días para interponer la demanda (artículo 57), organiza la competencia fincándola según el lugar de ejecución del acto (artículo 3º) y estableciendo por primera vez la competencia auxiliar (artículo 4º); admite, literalmente, la procedencia del amparo contra sentencias o autos emanados de un Juez de Distrito o de un Magistrado de Circuito (artículo 6º), pero nunca contra los actos de la Suprema Corte.⁶⁴

⁶² *Ibidem*, pág. 131 y 132.

⁶³ *Ídem*.

⁶⁴ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 18.

La suspensión dedica el capítulo III y ya existe una regulación jurídica muy detallada de esa institución. Los artículos del 11 al 19 se ocupan de ella. Se concede la suspensión inmediata cuando se trata de ejecución de pena de muerte, destierro o de alguna de las penas prohibidas en la Constitución y cuando sin seguirse por la suspensión cause perjuicio grave a la sociedad, al Estado o a un tercero, sea de difícil reparación física, legal o moral el daño que se cause al quejoso con la ejecución del acto reclamado. Se regula en especial la suspensión respecto de afectación a la libertad personal, así como la suspensión solicitada contra el pago de impuestos, multas y otras percepciones de dinero. Se previene la posibilidad de revocación por el juez del acto de suspensión que hubiese decretado por motivo superveniente que haga procedente la suspensión.⁶⁵

Se reitera la relatividad de las sentencias de amparo o “Fórmula Otero”, en los mismos términos establecidos en el artículo 102 de la Constitución de 1857. (Artículo 2º)⁶⁶

De sus principales innovaciones se encuentran los motivos de sobreseimiento, el amparo por telégrafo y un amplio capítulo de responsabilidades; finalmente en cuanto a los recursos, confirma la revisión forzosa de todas las sentencias por la Suprema Corte e instituye la queja por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia.⁶⁷

1.2.7.4. Código de Procedimientos Civiles Federales de 06 de octubre de 1897.

En beneficio de la institución del amparo, los ordenamientos reglamentarios de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, que se fueron expidiendo, se basaron en las necesidades que fue dictando una experiencia cotidiana de una institución en pleno uso y en una vigorosa doctrina de prestigiados publicistas. Además la actuación legislativa, ejercida en una nueva ley, aprovechaba los preceptos útiles de ordenamientos anteriores, sin pretender ensayos teóricos. En estas circunstancias, el Código de Procedimientos Federales de 1897 recoge una gran parte de las

⁶⁵ ARELANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 133.

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 132.

⁶⁷ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 18.

disposiciones que regían en la ley de 1882 y solamente agrega algunas innovaciones. El articulado ahora esta conformado por 104 artículos.⁶⁸

La reglamentación del juicio de amparo como un verdadero juicio federal y no como un simple recurso, se incluyó en el Libro I, Título II, Capítulo VI, artículos 745 a 849 de éste código.⁶⁹ En la ley de 1882, se incurría en la confusión de llamar frecuentemente al amparo “recurso”, dando lugar a imprecisiones pues, también se le llamaba juicio. En el Código en estudio, el lenguaje se depura y sólo se le llama “juicio de amparo”. Se evita así la inducción a error, y se determina la verdadera naturaleza del amparo.⁷⁰

Si bien en el tercer párrafo del artículo 753, el Código se refiere al tercero perjudicado, sin mencionarlo con esta denominación, el artículo 833 del mismo Código, en la sección IX, relativa a la ejecución de las sentencias, le otorga al tercero perjudicado el recurso de queja para combatir el exceso en la ejecución de alguna sentencia que le afecte: *“El tercero que se considere perjudicado por exceso en la ejecución de alguna sentencia, puede acudir en queja a la Suprema Corte.”*⁷¹

Se establece un tecnicismo necesario para evitar el abuso del amparo pedido por inexacta aplicación de la ley, exigiendo la cita exacta de la ley y el *“concepto en que dicha ley no fue aplicada o lo fue inexactamente”* (artículo 780).⁷²

En materia de suspensión, se reconoce el recurso de revisión contra las resoluciones del juez que nieguen la suspensión del acto reclamado, mas con el grave defecto de que, por ministerio de ley, la sola interposición del recurso suspendía de por sí la situación, hasta que la Corte resolviera el recurso interpuesto.⁷³

El artículo 798 se refiere en especial a los actos negativos en los siguientes términos: *“No cabe suspensión de actos negativos. Son actos negativos para los efectos de este artículo, aquellos en que la autoridad se niegue a hacer alguna cosa.”*. Asimismo, se

⁶⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 134.

⁶⁹ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 18.

⁷⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 134.

⁷¹ *Ibidem*, pág. 135.

⁷² GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 19.

⁷³ *Ídem*.

establece con precisión la tramitación separada del incidente de suspensión, para no entorpecer la tramitación del juicio principal de conformidad con el artículo 783. A su vez, se establece la operancia del recurso de revisión para la suspensión: *“Artículo 781: El auto en que el juez conceda la suspensión se ejecutará desde luego, sin perjuicio de que la Suprema Corte lo revise en los casos en que deba hacerlo. Si el juez negare la suspensión, y contra su auto se interpusiere el recurso de revisión, lo comunicará así a la autoridad ejecutora, para que mantenga las cosas en el estado que guarden, hasta que la Suprema Corte de Justicia dicte la resolución que ponga término al incidente”*.⁷⁴

Con relación a las pruebas, se manifiesta que es la autoridad responsable a quien incumbe justificar sus actos, considerando que la falta de informe justificado *“establece la presunción de ser cierto el acto que se estima violatorio de garantías, mientras no se rinda pruebas en contrario”* (artículo 800); además *se prohíbe tener en consideración las pruebas omitidas, lo que obliga a apreciar el acto “tal y como aparezca probado al dictarse las resoluciones que lo contengan”* (artículo 806).⁷⁵

Se advierte que se contiene una mejor regulación de la improcedencia y sobreseimiento, entendiéndose la primera como la *“ineptitud de la acción para ser examinada en el juicio, haya o no violación de garantías”*.⁷⁶ Se prevé una clara enunciación de los actos de improcedencia del amparo, dedicándose una sección especial a la improcedencia. Por separado, otra sección regula en forma especial el sobreseimiento. El artículo 779 establece en nueve fracciones, los diversos casos improcedencia que ya contemplaba el legislador desde 1897. El sobreseimiento se regula por los artículos 812 al 814.⁷⁷

Dada la naturaleza del amparo y tomando en consideración este Código, nos resulta importante comentar al respecto que si bien al amparo no puede negar sus características procesales, también lo es que sus rasgos sumamente autónomos exigieron finalmente un ordenamiento legal propio y totalmente independiente.

⁷⁴ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 136.

⁷⁵ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 19.

⁷⁶ Ídem.

⁷⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 136.

1.2.7.5. Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908.

Este código, regula el exceso que se efectuó al ampliar el artículo 14 de la Constitución de 1857, debido a que los litigantes hicieron un uso exagerado de la garantía de exacta aplicación de la ley, que permitía la utilización del amparo durante la tramitación de los diversos juicios civiles y penales, de esta manera algunos de los obstáculos establecidos para no incurrir en tantos excesos fueron los siguientes: sólo podían impugnarse sentencias definitivas (sentido de la adición al artículo 102 constitucional en el mismo año de 1908); organizó embrionariamente el amparo por violación sustancial del procedimiento (artículo 764); se consagró el principio de estricto derecho, debiéndose sujetar toda resolución a los términos de la demanda (artículo 767) y se vigorizaron ciertos tecnicismos, como citar con la ley aplicada inexactamente y expresar en párrafos separados y numerados cada concepto. (artículo 768).⁷⁸

En cuanto a las partes, se reconoce como tales a la autoridad responsable y al Ministerio Público (antes promotor fiscal), sin que todavía se logre reconocer el carácter de parte al tercero perjudicado, sin embargo le otorgaba la posibilidad de ofrecer toda clase de pruebas.⁷⁹

En materia de suspensión, se distingue entre suspensión de oficio y suspensión de parte (artículo 708). Así mismo, de conformidad con el precepto 725, el tercero perjudicado estaba facultado para interponer el recurso de revisión contra el auto que concedía, negaba o revocaba la suspensión.⁸⁰

Por otro lado, operaba el sobreseimiento por falta de promoción del quejoso, durante el drástico plazo de 20 días continuos después de vencido un término, con o sin la

⁷⁸ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 19.

⁷⁹ *Ibidem*, pág. 20.

⁸⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 138.

petición del Ministerio Público (artículo 630) y se ratifica la revisión forzosa de las resoluciones de los Jueces de Distrito.⁸¹

Respecto a esta codificación de procedimientos civiles que engloba la regulación del amparo, se puede considerar un tanto errónea, debido a que la materia civil reduce la materia del amparo más allá de lo que le corresponde, ya que por otro lado, existen actos administrativos, jurisdiccionales y legislativos completamente fuera de la materia civil.

1.2.8. La Constitución Política de 1917.

El 19 de febrero de 1913, al día siguiente de haberse presentado las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, el gobernador de Coahuila Venustiano Carranza, promulgó el decreto con la misma fecha, en virtud del cual la legislatura desconocía a Huerta. Igual actitud adoptó la legislatura de Sonora el 4 de marzo. Posteriormente, los asesinatos de Madero y Pino Suárez, seguido de los de varios miembros de las Cámaras, estimularon los levantamientos en todo el país. La Revolución, contenida hasta entonces por el espíritu conciliador de Madero, se preparaba para liquidar sin titubeos ni contemplaciones, el pasado. La Revolución tomó el nombre de “Constitucionalista”, porque se proponía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta. Los actos de Carranza, realizados durante la etapa del movimiento armado contra Huerta, se acomodaron muy bien a la denominación que se había adoptado, de tal suerte que se sobreentendió el designio de acatar la Constitución vigente, que era la de 1857. De tal manera que los dos documentos relativos a la rebelión, el decreto del 19 de febrero expedido por la legislatura de Coahuila, así como la circular de Carranza de la misma fecha, invocan respectivamente, “el sostenimiento del orden constitucional en la República” y “la bandera de la legalidad para sostener al gobierno constituido”.

Parecida finalidad externó el Plan de Guadalupe, firmado en la hacienda que lleva el mismo nombre, el 26 de marzo de 1913 por el grupo de jefes y oficiales que estaban a

⁸¹ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 20.

las órdenes de Carranza y de cuyo articulado fue autor esta último. Allí también se habla de que los poderes legislativo y judicial han reconocido y han amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta.

El 12 de diciembre de 1914 Carranza expidió en el estado de Veracruz, las adiciones al Plan de Guadalupe, en uno de cuyos considerandos expresó que la rebelión de Villa tenía el propósito de frustrar el triunfo completo de la revolución, impidiendo el establecimiento de un Gobierno Preconstitucional que se ocupara de expedir y poner en vigor las reformas a través de las cuales se venía luchando en el país desde los últimos cuatro años. Las reformas realizadas lo fueron durante el periodo llamado preconstitucional, durante el cual se consideró en suspenso la vigencia de la Constitución de 1857, pero que a la vez, tal y como su nombre lo indica, era un período que precedía al retorno íntegro de la constitucionalidad. En el año de 1916, una vez vencida la fracción villista y recluída la zapatista en su región de origen, había llegado el tiempo de reestablecer el orden constitucional. Para ello se abrían varios caminos: la restauración lisa y llana de la Constitución del 57, lo que obstaculizaría la reforma político-social ya iniciada; la revisión de La Carta mediante el procedimiento por ella instituido, lo que demoraría o acaso menoscabaría aquella reforma; la reunión de un Congreso Constituyente, encargado de reformar la Constitución del 57 o de expedir una nueva.⁸²

Luego entonces, en septiembre de 1916, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente que, se instaló en la ciudad de Querétaro el 21 de noviembre de ese año. En el primero de diciembre de 1916, Carranza entregó personalmente el Proyecto de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando a conocer los motivos que fundaban sus preceptos, los cuales consistieron principalmente en: los problemas de rezago en los tribunales; la complicación del procedimiento del amparo debido a las leyes orgánicas que lo habían desarrollado; el medio de obstrucción que representaba el amparo para la justicia, debido a los autos de suspensión que se dictaban; la concentración de los asuntos en la Suprema Corte de Justicia, dado que se encontraban sujetos a revisión; el reconocimiento de que bajo la Constitución de 1857,

⁸² TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit., págs. 806 a 809.

se atentó contra la libertad, mediante abusos y excesos de poder por parte de las Autoridades en toda la República, razón por la cual se consideró que a través del amparo el Poder Judicial confirmaría que había dejado de ser un órgano político, y el mantenimiento del amparo como control de la legalidad en los asuntos civiles.⁸³

En el seno del constituyente de Querétaro, en la sesión del 22 de enero de 1917, al tratarse sobre el artículo 103, lo que sería el artículo 101 de la Constitución de 1857, se dio lugar a un pretendido agregado para hacer extensivo el amparo para tutelar la libertad de los municipios pero, se hizo notar, por el Diputado Machorro Narváez, que la garantía de las autoridades municipales estaba contemplada por el artículo 115 de la Constitución proyectada. El mismo 22 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen de la Comisión con su respectivo texto del artículo 107 de la Constitución y al voto particular que presentaron los Diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, sobre dicho precepto. Muy diferente al artículo 102 de la Constitución de 1857, de redacción simplista, el artículo 107 comprendía una amplia redacción y el voto particular volvía a una redacción similar a la del artículo 102 de la Constitución de 1857.⁸⁴

Nace entonces la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, en la que se establecen entre los principales medios de defensa constitucional, los siguientes:⁸⁵

- 1.- El juicio de amparo (artículos 103 y 107);
- 2.- La responsabilidad oficial (artículos 108 al 114);
- 3.- La impugnación de actos federales o locales, por autoridades locales o federales, respectivamente (artículo 105, actualmente juicio de controversia constitucional);
- 4.- La imposición del orden constitucional en las entidades federativas, por parte del Senado (artículo 76, fracción IV).

⁸³ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., págs. 140 y 142.

⁸⁴ *Ibidem*, págs. 142 y 143.

⁸⁵ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Op. Cit., pág. 33.

Éstos son solo algunos de los medios de control constitucional que inscritos en la Carta Magna que nos rige. Con relación al juicio de amparo, éste se encuentra contenido en los artículos 103 y 107, siendo la siguiente su forma originaria:⁸⁶

“Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación, resolverán toda controversia que se suscite:

I Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.”

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se regirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las siguientes bases:

I. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla XI, el amparo solo procederá contra las sentencias definitivas, respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse se reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía agravio.

La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que solo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

III. En los juicios civiles o penales sólo procederá el amparo contra la violación a las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.

IV Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en el juicio civil, sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley, al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido

⁸⁶ *Ibidem*, págs. 33 a 36.

objeto de juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa.

V. En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pida amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo efecto el quejoso le comunicará, dentro del término que fije la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria.

VI. En los juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva solo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diere contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediese el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior.

VII. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señale, la que se adicionará con las que indique la otra parte, dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos.

VIII. Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el procurador general o el agente que al efecto destinare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga.

IX. Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido, o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibándose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieron y oyéndose los alegados que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria, si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley, y de la manera que expresa la regla VIII.

La violación de la garantía de los artículos 16, 19 y 20, se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa o ante el juez de Distrito que corresponde, pudiéndose recurrir, en uno y otro casos, a la Corte, contra la resolución que se dicte.

- Si el juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en que resida la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.*
- X. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en éstos dos último casos solidaria la responsable penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.*
- XI. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue.*
- XII. (No se transcribe por tratarse de una materia diversa al amparo)."*

Del análisis de estos preceptos se advierte que el constituyente de 1916-1917, inscribió en el texto de la Carta Magna al juicio de amparo bajo los siguientes principios fundamentales, algunos que en otros documentos ya habían sido incorporados y otros que hasta esa constitución se inscribieron en el texto de la Ley Fundamental:⁸⁷

1. De la competencia de los tribunales federales para conocer del amparo (artículo 103);
2. De la procedencia de amparo contra actos de autoridad (artículo 103);
3. De la prosecución judicial (artículo 107)
4. De estricto derecho (artículo 107, fracción I)
5. De la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo (artículo 107, fracción I);
6. De definitividad (artículo 107, fracción II).

Por lo anterior, se desprende que la Constitución vigente del 5 de febrero de 1917 recogió la evolución anterior y estableció en sus artículos 103 y 107 los lineamientos esenciales del juicio de amparo, particularmente en el segundo, que regula, a veces con minuciosidad, las bases de la institución.⁸⁸

⁸⁷ *Ibidem*, págs. 36 y 37.

⁸⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit., pág. 15.

De todos los datos históricos que se encuentran contenido en el presente trabajo de investigación, se advierte que después innumerables debates, el Constituyente consagró en el precepto 14 constitucional, la procedencia del amparo contra sentencias judiciales por la violación de las leyes secundarias. Además, tomando en consideración el principio de legalidad que establece al respecto el artículo 16 constitucional, nos podemos percatar de que la protección del amparo, se ha ampliado a tal grado que, salvo los casos que expresamente prohíben la impugnación, el amparo protege absolutamente todo el orden jurídico nacional, desde los más elevados preceptos constitucionales hasta las disposiciones de un modesto reglamento municipal, lo que explica sólo un poco de lo muy compleja que ha sido la transformación que ha vivido esta institución hasta nuestros días.

1.2.8.1. Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal del 18 de octubre de 1919.

Esta ley fue expedida conforme a las bases establecidas en el artículo 107 de la Constitución de 1917 y todavía bajo el régimen de Carranza, con la denominación de “Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución federal”. Se trata de un ordenamiento reglamentario más detallado que las anteriores leyes reglamentarias del amparo, en cuanto a que está formado por 175 artículos. Entre las más importantes de sus disposiciones, destaca que suprimió el drástico plazo de caducidad establecido en la ley anterior, así como la revisión obligado de oficio de todas las sentencias que dictaban los jueces de Distrito, dejando que procediese dicha revisión sólo a petición de parte (artículo 86). Con relación al capítulo de partes en el juicio, queda estructurado el perfil definitivo de quienes pueden ser parte en el juicio de amparo: quejoso, autoridad responsable, Ministerio Público y tercero perjudicado (artículo 11). Reconoce el amparo por violaciones a los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución vigente (ataques contra la libertad personal), ante el superior jerárquico de la autoridad que había cometido dicha violación (artículo 90); desde luego, este procedimiento especial no era obligatorio, ya que podía recurrirse a los jueces de Distrito, como lo determinaba la fracción IX originaria del artículo 107 constitucional.⁸⁹

⁸⁹ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 20.

Por otro lado, durante la vigencia de esta ley de 1919, se dieron tres acontecimientos de gran interés para el desenvolvimiento del amparo, enfocados principalmente a desahogar a la Corte del sinnúmero de expedientes que la agobiaban:⁹⁰

A) El Primer Congreso Jurídico Nacional, celebrado en México, Distrito Federal, que sometió al estudio de los congresistas la forma en que podía hacerse más expedito el despacho de los negocios en el más alto tribunal de la República. Emilio Rabasa por su parte, propuso la creación de un tribunal central de casación. El punto de vista de Rabasa fue impugnado por Demetrio Sodi y por Indalecio Sánchez Gavito, diciéndose que dicho tribunal resucitaría al Supremo Poder Conservador.

B) Reforma a la Constitución, verificada en 1928. El Constituyente de Querétaro había dispuesto en el artículo 94, que la constitución de la Suprema Corte se integraría por once ministros y que funcionaría siempre en tribunal pleno. Este precepto fue reformado en 1928, para el efecto de que hubiese en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dieciséis ministros que funcionaran en pleno o divididos en tres salas, de cinco ministros cada una, en los términos que dispusiera la ley. De esta manera se incrementó la actividad de la Corte y se aligeró el despacho de amparos.

C) La reforma de 1934. En el Diario Oficial del 15 de diciembre de 1934, el artículo 94 fue nuevamente reformado para estructurar a la Suprema Corte con veintiún ministros que funcionarían en tribunal pleno, o dividida en cuatro salas de cinco ministros cada una, en los términos que la ley dispusiera. Así surgió la sala de trabajo, para expeditar los amparos en materia laboral.

1.2.8.2. Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal publicada el 10 de enero de 1936.

Su nombre original era el de: *Ley orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, a partir de las reformas de 1968 se le denomina *Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución*

⁹⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 149.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciando su vigencia el mismo día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936.⁹¹

Su texto original contaba con 211 artículos y posteriormente, se le agregó el libro segundo que comprende los artículos 212 al 234, referentes al amparo en materia agraria.

Esta ley ha sufrido muchas reformas de bastante consideración. Incrementó las causas de improcedencia del amparo. Por su amplitud, la ley de 1936, no se ajusta plenamente a las bases constitucionales previstas en el artículo 107 constitucional. Incrementa las causas por las cuales opera el sobreseimiento y reincorpora el sobreseimiento por inactividad procesal. Regula más detalladamente el contenido de las sentencias de amparo. Existe una detallada regulación de los recursos en el amparo: revisión, queja y reclamación. La procedencia y sustanciación del amparo se bifurca en dos grandes sectores: El amparo ante los Jueces de Distrito, llamado amparo indirecto, y el amparo ante la Suprema Corte de Justicia, llamado amparo directo. En virtud de reformas posteriores, éste último amparo también se extenderá a los Tribunales Colegiados de Circuito. La sustanciación del amparo será diferente en el amparo indirecto y en el amparo directo. Es precisamente la jurisprudencia de la Corte la que inspiró muchas de las innovaciones de la ley de 1936, lo que es sumamente positivo, ya que se aprovecha la experiencia forense. Se crea el amparo directo en materia laboral y el requisito de agotamiento de recursos anteriores se hace extensivo a la materia administrativa. Así mismo, se establecen nuevas reglas en cuanto al término para interponer el amparo contra leyes.⁹²

El problema esencial que se produjo con la aplicación de los artículos 103 y 107, a través de las leyes reglamentarias de 1919, y la del 10 de enero de 1936, consistió en una mayor acumulación de los juicios de amparo en los tribunales federales y particularmente ante la Suprema Corte, fenómeno que ya había sido observado por el distinguido jurista mexicano Emilio Rabasa en los primeros años del siglo pasado, de manera que las posteriores reformas a la legislación de amparo, tanto en su aspecto

⁹¹ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Op. Cit., pág. 21.

⁹² ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 150.

constitucional como reglamentario, de 1951 y 1968, se dirigieron esencialmente a disminuir el rezago que pesaba sobre la propia Suprema Corte de Justicia.⁹³

En estas circunstancias, y dado el transcurso de los años, esta ley ha tenido numerosas modificaciones, de manera que se han introducido importantes innovaciones a raíz de las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además de que, tomando en consideración lo compleja que es esta institución jurídica, constantemente exige renovaciones acordes a las nuevas realidades políticas, económicas, sociales y jurídicas.

⁹³ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit., pág. 16.

CAPITULO II.

EVOLUCIÓN Y ASPECTOS GENERALES DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

2.1. Las tres etapas de la evolución del Amparo Administrativo.

2.1.1. La tradición judicialista.

Esta primera etapa del amparo administrativo se inicia con el establecimiento definitivo de ésta institución en los preceptos 101 y 102 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 y se prolonga hasta la entrada en vigor de la Ley de Amparo expedida en el año de 1919, durante la vigencia de la Carta Federal del 5 de febrero de 1917; correspondiendo de cierta manera a la tradición judicialista lo relativo a la impugnación de las resoluciones y actos administrativos ante los tribunales ordinarios.⁹⁴

La impugnación a través del juicio de amparo, de las sentencias judiciales que en materia administrativa dictaban los tribunales ordinarios, fue posible gracias a la interpretación extensiva que del artículo 14 constitucional de 1857, realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante la prohibición expresa que sobre el particular contenía el artículo 8º de la Ley de Amparo de 1969, mismo precepto que con posterioridad fue declarado inconstitucional por la misma Corte.⁹⁵

En esta etapa el juicio de amparo desarrolló una doble función: por una parte se utilizó para impugnar las sentencias de los tribunales judiciales ordinarios que resolvían las controversias administrativas; pero como dichos tribunales no tenían competencia genérica, el amparo podía interponerse contra aquellos actos o resoluciones de la administración activa que no podían combatirse ante los propios órganos ordinarios del Poder Judicial Federal y de las entidades federativas; en este sector se configuró un

⁹⁴ *Ibidem*, pág. 386.

⁹⁵ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, Pág. 257. Web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/467/13.pdf>

verdadero proceso contencioso-administrativo en relación con la impugnación inmediata ante los jueces de amparo de los actos de administración activa.

En estas circunstancias, con excepción de la primera Ley de Amparo, expedida en 1861, que estableció un procedimiento de tres instancias, que se consideró excesivamente prolongado, los restantes ordenamientos, esto es, la Ley de Amparo de 1869 y la de 1882, y los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, regularon un procedimiento de doble instancia: la primera ante los jueces de distrito, y la segunda, por conducto de una revisión forzosa, ante la Suprema Corte de Justicia, que pronunciaba el fallo definitivo y firme. Dicho procedimiento era uniforme con independencia de la naturaleza de las controversias planteadas, y por esta razón se aplicó tanto en el supuesto de impugnación de sentencias dictadas por los tribunales ordinarios para decidir conflictos administrativos, como en el caso de que se combatieran directamente los actos y resoluciones de la administración activa que no podían someterse al conocimiento de los citados tribunales ordinarios.⁹⁶

2.1.2. El procedimiento uniforme.

Inicia con la expedición de la Ley de Amparo de 1919, que introdujo el recurso de súplica previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917 (el citado recurso se convertiría posteriormente en el recurso de revisión fiscal). De conformidad con dicho ordenamiento, las controversias de carácter administrativo podían asumir una triple modalidad: a) La impugnación inmediata de los actos administrativos (amparo biinstancial); b) la impugnación de sentencias definitivas en materia administrativa (amparo uniinstancial), y c) la interposición del recurso de súplica por parte de la autoridad administrativa.⁹⁷

En este orden de ideas:⁹⁸

⁹⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit., págs. 386 y 387.

⁹⁷ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Op. Cit., pág. 258.

⁹⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit., pág. 388.

1. Cuando se impugnaban de manera inmediata los actos y resoluciones de la administración activa, debían plantearse en amparo de doble instancia: la primera ante los jueces de distrito y la segunda ante el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, por conducto del denominado “recurso de revisión”, pero ahora a instancia de parte afectada (razón por la cual se configura una apelación).

2. Si se planteaba la impugnación de las sentencias judiciales definitivas que resolvieran controversias administrativas, primeramente debían combatirse en amparo de una sola instancia, también ante la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, en el supuesto de fallos en los cuales se aplicaban disposiciones legales de carácter federal, el particular afectado tenía la opción de combatirlas ya fuera en amparo, o bien por conducto del llamado “recurso de súplica” que representaba la tercera vía impugnativa ante la Suprema Corte de Justicia.

3. Cuando la parte inconforme era la autoridad administrativa, ésta última sólo podía acudir al recurso de súplica, ya que la jurisprudencia le impedía la posibilidad de interponer el juicio de amparo, todo lo cual configuraba un sistema sumamente complicado.

El 20 de agosto de 1928, se reforma el artículo 94 constitucional, y fue reestructurada la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creándose las salas Civil, Penal y Administrativa, correspondiendo a esta última las controversias administrativas mencionadas en los tres numerales que anteceden, esto es, en amparo de una sola instancia; el segundo grado en el amparo de doble instancia y el recurso de súplica en materia administrativa.⁹⁹

El 18 de enero de 1934 fue suprimido el recurso de súplica en forma coincidente con los juicios federales de oposición. En 1935 se expidieron una nueva Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, vigentes a partir del 10 de enero de 1936. El 27 de agosto de 1937 se expidió la Ley de Justicia Fiscal, que creó al entonces Tribunal

⁹⁹ *Ibidem*, pág. 389.

Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). Un año más tarde se expidió el Código Fiscal de la Federación que absorbió a dicha Ley.

Luego entonces, las controversias administrativas se dividían entre aquellas que se podían plantear ante los jueces de distrito y las que podían ser atacadas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuyas sentencias definitivas eran impugnables ante los jueces de amparo. En cualquiera de los dos casos anteriores, la impugnación podía realizarse mediante el amparo indirecto o biinstancial, puesto que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, eran consideradas como actos formalmente administrativos (artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo).¹⁰⁰.

No obstante el procedimiento uniforme de dos instancias, la doctrina señaló con precisión la doble naturaleza del juicio de amparo en materia administrativa, y en especial, destacamos el estudio realizado por el distinguido constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, en el cual señaló que solo en el supuesto de que el amparo se interpusiera contra actos o resoluciones de la administración activa, podían considerarse como “substitutivo del contencioso-administrativo”, pero cuando se hacía valer contra sentencias del entonces único tribunal administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación, el proceso funcionaba como un proceso de carácter judicial, es decir que, no tenía por objeto juzgar el acto administrativo, no la “actuación jurisdiccional que apreció el acto dentro de un proceso”.¹⁰¹

2.1.3. Nacimiento del Amparo Judicial Administrativo.

La doble función del amparo en materia administrativa influyó decisivamente en las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en octubre de 1968, mediante las cuales, además de constitucionalizar a los tribunales administrativos, establecieron la distinción entre ambos tipos de amparo administrativo, separándolos en su tramitación, de manera que se conservó el doble procedimiento para la impugnación de los actos y resoluciones de la administración activa, pero se introdujo el amparo de una

¹⁰⁰ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Op. Cit., pág. 258 y 259.

¹⁰¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit., pág. 390.

sola instancia contra las sentencias pronunciadas por los tribunales administrativos, a los cuales se reconoció su carácter plenamente judicial.¹⁰²

De lo anterior se desprende la separación del amparo en materia administrativa en dos especies: amparo como sucedáneo del contencioso administrativo o biinstancial, contra actos de la administración activa, y el amparo-casación administrativa, contra las sentencias definitivas de los tribunales administrativos o de procedimiento uniinstancial.¹⁰³

2.2. Concepto de Juicio de Amparo.

2.2.1. Las garantías individuales.

Las limitaciones a la conducta de las autoridades se contemplan en todo orden jurídico del Estado, independientemente de la jerarquía que ocupan las diversas normas que lo integran. En este sentido, frente a los gobernados la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades se revelan precisamente en las *garantías individuales*, que se traducen en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad se lleva a cabo en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.

“Gramaticalmente, la voz garantía (de garante; y ésta del francés garant, que a su vez posiblemente proviene del franco werênd, del alemán wêrênd, gewâhren, otorgar) significa cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad. El Diccionario de la Lengua Española, además contiene una definición de garantías constitucionales y al respecto dice que son los derechos que la Constitución de un Estado reconoce a todos los ciudadanos.

Las garantías individuales son conocidas también como garantías constitucionales, derechos fundamentales, derechos del gobernado o

¹⁰² Ídem.

¹⁰³ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Op. Cit., pág. 260.

derechos del hombre. Para algún sector de la doctrina se identifican con los derechos humanos.”¹⁰⁴

La palabra “*garantía*” proviene del término anglosajón “warranty” o “warrantie”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), razón por la cual contiene una connotación muy amplia. “Garantí” equivale, en sentido lato, al “aseguramiento” o “afianzamiento”, pudiendo denotar también “protección”, “respaldo”, “defensa”, “salvaguardia” o “apoyo”. Jurídicamente, el vocablo y el concepto “*garantía*”, se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones que han sido apuntadas en el presente párrafo. ¹⁰⁵

Las garantías individuales, sin faltar las de carácter social, técnicamente constituyen los derechos de los gobernados que se encuentran consagrados en los primeros 29 artículos, más la fracción IV del 31, 117, 118, 123, de la Constitución y en algunos otros. Reciben varios nombres como derechos fundamentales, derechos naturales, derechos del hombre, derechos humanos, garantías constitucionales, derechos subjetivos públicos, derechos del gobernado, de los particulares, entre otros. En el orden jurídico mexicano tienen el carácter de supremas por ser parte de la Carta Magna de la República. Por ello, ninguna autoridad ya sea legislativa, administrativa o judicial, de carácter federal, estatal ni municipal, puede violarlas.¹⁰⁶

Desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las “*garantías individuales*” no implican todo sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por “*derechos del gobernado*” frente al poder público. Ahora bien, no puede identificarse la “*garantía individual*” con el “*derecho del hombre*” o el “*derecho del gobernado*”, es decir, no se puede confundir el “*todo*” con la “*parte*”, por las razones que en este apartado se exponen. ¹⁰⁷

¹⁰⁴ RUIZ TORRES, Humberto Enrique. Diccionario del Juicio de Amparo, s/edición, Ed. Oxford, México, 2005, pág. 129.

¹⁰⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, 38ª edición, Ed. Porrúa, México, 2005, pág. 161.

¹⁰⁶ PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo. Apéndice de garantías individuales, 8ª edición, Ed. Cárdenas, México, 2003, págs. XVII y XVIII.

¹⁰⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit., pág. 165.

El término de garantías individuales, que instituye nuestra Constitución, se debe a un resabio del individualismo clásico que no tiene razón de subsistencia en la actualidad, pero que era muy acorde con la postura ideológica adoptada en el siglo pasado, en donde en términos generales, se reputaron como medios sustantivos constitucionales para *asegurar los derechos del hombre*. El problema se suscitó en torno a la cuestión de que si las personas morales o corporaciones, que evidentemente no son “individuos” ni tienen “derechos del hombre”, podían invocar, frente a cualquier acto de autoridad, la violación a los preceptos en donde las garantías se consignaban. En este sentido, se sostuvo que sólo la persona física o individuo podía gozar de las garantías individuales, puesto que las personas morales, por carecer de sustantividad humana, no podían ser titulares de derechos del hombre que sólo a éste pertenecen, ni ser protegidas por los medios sustantivos de tutela de esos derechos.

Es así como la dinámica social que constantemente impulsa las transformaciones evolutivas, permitió que en nuestro país se ampliara el radio de disfrute o de titularidad de dichas garantías; esta ampliación se registró primordialmente a partir de la Constitución de 1917. Por lo tanto, los sujetos centros de imputación de las normas jurídicas, bajo la vigencia de la Constitución del 17 y hasta nuestros días, son: las personas físicas, las personas morales del derecho privado, las personas morales del derecho social, tales como sindicatos obreros y patronales o las comunidades agrarias, las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, por lo que resulta indispensable concebir que dichas garantías, bien podrían ser conceptualizadas como “garantías del gobernado”, término que se adecúa con mayor precisión a su verdadera titularidad subjetiva.¹⁰⁸

Para entender la naturaleza jurídica de las garantías individuales es necesario destacar que en éstas, existe una relación jurídica de supra a subordinación que consta de dos sujetos, a saber: el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad. La potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a los derechos fundamentales del hombre, y que representa la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica o gobernado, genera

¹⁰⁸ *Ibidem*, págs. 168 y 169.

o implica esta misma, tiene la naturaleza de un *derecho subjetivo público*. Esta potestad es un *derecho subjetivo* porque implica una facultad que la ley (en este caso la Constitución) otorga al sujeto activo (gobernado) para reclamar al sujeto pasivo (Estado y sus autoridades) determinadas exigencias y ciertas obligaciones. Por lo tanto, “derecho subjetivo” se emplea en oposición al “derecho objetivo” que se identifica con el término “norma jurídica” abstracta e impersonal.¹⁰⁹

En efecto, los derechos públicos subjetivos se instituyen en el ordenamiento fundamental del orden jurídico estatal, esto es, en la Constitución, según sucede en la generalidad de los casos. Por ello, es ésta la fuente formal de las garantías individuales, que las clasifica tradicionalmente en garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica, de la siguiente forma:¹¹⁰

1. Las garantías de igualdad, se encuentran en los artículos 1º, 2º, 4º, 12 y 13, aunque en otros preceptos también se encuentren algunas;
2. Las garantías de libertad, en los artículos 3º al 11, más del 24 al 28 y la regla opera igual que en el caso anterior;
3. Las garantías de propiedad, se localizan principalmente en el artículo 27 constitucional, y
4. Las garantías de seguridad jurídica, se ubican en los artículos 14 al 23, más el 28 y el 31, fracción IV, principalmente.

Por lo tanto, podemos señalar el concepto de garantía individual con los siguientes elementos:¹¹¹

1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (quien es el sujeto activo) y Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
2. Derecho público subjetivo que surge de dicha relación a favor del gobernado (objeto).

¹⁰⁹ *Ibíd*em, pág. 177.

¹¹⁰ PADILLA, José R. Op. Cit., pág. XXII.

¹¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit., pág. 187.

3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, la cual consiste en respetar el consabido derecho y observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).

2.2.2. Control de Constitucionalidad.

Es importante considerar que no es suficiente la existencia de normas fundamentales plasmadas en un documento supremo para que se limiten los excesos del poder estatal, es sumamente necesario que las normas constitucionales estén garantizadas por un eficiente medio de control que permita mantener dentro de los límites constitucionales, cualquier acto que pretenda violar los preceptos de la Ley Fundamental.

Existen varias clasificaciones que se pueden considerar para exponer los sistemas de control de constitucionalidad, sin embargo, para efecto de una mejor exposición de nuestro objeto de estudio, estudiaremos dicho control de constitucionalidad en función del órgano que lo ejerce, esto es: a) por órgano político y b) por órgano jurisdiccional.

a) En la primera categoría, a la cual Fix-Zamudio¹¹² denomina “austriaca”, debido a que surgió en la Constitución Austriaca de 1920, por inspiración del ilustre Hans Kelsen, se distingue porque la atribución se le otorga a un órgano especializado llamado Corte o Tribunal Constitucional (cuya naturaleza sigue siendo debatida) para decidir todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes, que no pueden ser conocidas por jueces ordinarios, razón por la cual deben plantearse siempre en la vía principal o vía de acción, por los órganos del Estado afectados por el ordenamiento inconstitucional, en la inteligencia de que el fallo de dicho tribunal especializado que declara la inconstitucionalidad, tiene efectos generales (*erga omnes*), es decir, explica la ineficacia de la ley respectiva a partir del momento en que se publica la decisión de inconstitucionalidad.

¹¹² Op. Cit., pág. 207.

El control se asigna entonces a un organismo distinto a los poderes constituidos, que necesariamente se coloca por encima de ellos. A diferencia de un juez que juzga conforme a las leyes, el órgano político juzga a las leyes mismas. Otra opción menos frecuente es que ese órgano sea uno de los poderes públicos ya existentes. El verdadero problema en este tipo de control de constitucionalidad consiste en lograr que dicho órgano, cualquiera que sea su naturaleza, pueda controlar independientemente, eficaz y equilibradamente. Esto es, que esté en condiciones de cumplir con su misión de mantener en ejercicio su competencia constitucionalmente prevista; de contribuir en suma, a la conformidad constitucional de todos los actos de gobierno. Particularmente por lo que se refiere a México, ya se tuvo una experiencia en esta materia, en la Constitución Conservadora de 1836, en donde el Supremo Poder Conservador ejercía funciones relativas al control de constitucionalidad.¹¹³

Luego entonces, como características principales de este medio de control constitucional tenemos las siguientes:¹¹⁴

1. El control de defensa de la carta fundamental se encomienda a un órgano distinto a los tres poderes clásicos del gobierno del Estado, ubicándolo fuera de ellos.
2. La titularidad de la acción corresponde a los propios órganos del gobierno del Estado.
3. No se tramita un verdadero proceso, sino un simple procedimiento; en la mayoría de los casos, es un proceso imperfecto.
4. La declaración acerca de la inconstitucionalidad tiene efectos generales "*erga omnes*" o absolutos, lo cual origina que la decisión de este medio de control no reúna las características de toda sentencia o fallo judicial, sino más bien una opinión o dictamen de carácter político.

b) La segunda categoría Héctor Fix-Zamudio¹¹⁵ la denomina "americana", no solamente por el hecho de haberse establecido en principio en la Constitución de Estados Unidos de 1787, sino también por haber servido de modelo en la abrumadora mayoría de los

¹¹³ COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional, 2ª edición, Ed. CEDIPIC, México, 2000, págs. 566 a 571.

¹¹⁴ PADILLA, José R. Op. Cit., pág. 66.

¹¹⁵ Op. Cit., pág. 206.

países americanos, de Argentina a Canadá. Este sistema de control constitucional encomienda al Poder Judicial dicha tarea, mediante un procedimiento jurisdiccional. Es jurisdiccional, porque se “juzga”.

Por lo tanto, existiendo en el género “control de constitucionalidad” diversas especies de control de los actos de diversas autoridades estatales, existe una en especial por la que se concede a los gobernados el privilegio de combatir los actos de autoridad estatal contrarios a las normas constitucionales y que les afectan. En México, es el juicio de amparo consignado por los artículos 103 y 107 constitucionales, el instrumento jurídico constitucional que permite a los gobernados intervenir directamente en el control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad estatal, para defenderse de ellos y para que se conserve el documento supremo.¹¹⁶

Es importante destacar que el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad estatal tiene como cauces las tres fracciones del artículo 103 constitucional, mismas que a la letra dicen:

“Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal,
y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

En estas circunstancias, de la lectura del anterior precepto fundamental, se obtiene a primera vista, la conclusión de que no existe una protección integral de toda la constitución pero, dada la garantía de legalidad que plasman los artículos 14 y 16 constitucionales, la constitución puede protegerse íntegramente a través del juicio de amparo.¹¹⁷

¹¹⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 289.

¹¹⁷ Ibidem, pág. 290.

Es cierto que la tutela que ejerce el juicio de amparo, se imparte siempre en función del interés particular del gobernado, ya que sin la afectación de éste por un acto de autoridad, el amparo resulta improcedente. Asimismo, al preservarse dicho interés, también se mantiene y se hace respetar el orden constitucional. De ahí que el control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, sean los dos objetivos lógicos y jurídicamente inseparables que integran la teleología esencial del juicio de amparo, puesto que el interés específico del gobernado se protege siempre, sin dejar de mirar un interés superior, el cual consiste en el respeto de la Ley Suprema.

118

En resumen, los rasgos que caracterizan este sistema son los siguientes:¹¹⁹

1. La defensa constitucional se confía a un órgano u órganos pertenecientes al Poder Judicial.
2. Ese órgano u órganos, con función jurisdiccional, actúan a petición de los particulares.
3. Ante el órgano jurisdiccional se sustancia un verdadero juicio o proceso.
4. Las resoluciones que se dictan reúnen las características de las sentencias judiciales, esto es, vinculan exclusivamente a quienes intervienen en la controversia.

2.2.3. El concepto de “Autoridad” para los efectos del Amparo.

“La palabra autoridad (del latín autocritas, -atis) tiene, literalmente, el significado de poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho; potestad, facultad, legitimidad.”

“Definir qué es una autoridad para los efectos del amparo ha sido un de los problemas más complejos con que se ha enfrentado nuestra materia.... podemos afirmar que autoridad, para los efectos del amparo, es la parte procesal que se integra por la persona física o moral perteneciente a la Federación, los estados o municipios, que con facultades o sin ellas, en uso del poder público, de manera unilateral y obligatoria, crea, modifica o extingue, situaciones jurídicas concretas, en perjuicio de los gobernados”.¹²⁰

¹¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, 40ª edición, Ed. Porrúa, México, 2004, pág. 144.

¹¹⁹ PADILLA, José R. Op. Cit., pág. 67.

¹²⁰ RUIZ TORRES, Humberto Enrique. Op. Cit., pág. 65.

El término “autoridad”, de conformidad con su connotación amplia y genérica, es multívoco, anfibológico, o al menos tiene dos significados fundamentales: en su primera acepción equivale a *poder, potestad o actividad*, que es susceptible de imponerse a algo, y con relación al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que está investido, superior a todos los que en él existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, de manera que nada ni nadie le es dable desacatarlo, en otras palabras se trata de *poder de imperio*, emanado de la soberanía, cuyo titular es el pueblo. Luego entonces, el concepto de “autoridad”, constituye uno de los elementos que integran la naturaleza del Estado, garante de la eficacia y observancia del orden jurídico.¹²¹

Esencialmente, la autoridad tiene como misión fundamental dar órdenes o imponerlas contra la voluntad de aquellos a quienes van dirigidas, pues la imposición de una obligación, supone también la de los medios necesarios para poder cumplirla, y el Estado no podría realizar sus deberes públicos si no tuviera a la par, la facultad de coerción, ya que una orden que no pueda imponerse al gobernado, equivale a una reprimenda en el desacierto carente de efectividad.¹²²

Se dice que las autoridades están investidas con facultades de *decisión y ejecución*, es decir, que se reputa autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que pueden presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente.

A efecto de distinguir los llamados auxiliares, con relación a los órganos autoritarios, podemos decir que los primeros a diferencia de los segundos carecen de facultades de decisión y ejecución y de la potestad de imponer sus determinaciones, pues su

¹²¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Op. Cit., pág. 183.

¹²² MARTÍNEZ GARZA, Valdemar. *La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México*, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 23.

actividad consiste en coadyuvar con las autoridades, bien sea preparando técnicamente el negocio que ante éstas últimas se ventila, proporcionando su consulta, o prestando una colaboración general, que no siempre resulta obligatoria.¹²³

Luego entonces, es a través de la autoridad que se gobierna, y mediante el poder del que queda investida, la autoridad dirige los destinos del Estado como entidad jurídica, siempre buscando el bien común del pueblo, que como colectividad humana lo integra, y es así como el Estado va creando las normas jurídicas a las que habrán de someterse tanto los gobernantes como los gobernados.¹²⁴

Tomando en consideración lo anterior, concordamos con la definición de autoridad, que al efecto nos proporciona Ignacio Burgoa, misma que señala: *“autoridad es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa.*¹²⁵

2.2.4. Actos de Autoridad.

Es importante destacar con relación a este apartado, que el concepto de autoridad está íntimamente vinculado con la idea de *acto de autoridad*, puesto que por aquélla se entiende todo órgano del Estado que realice tal acto, ya sea en forma decisoria o ejecutiva. Ahora bien, para que el acto de un órgano estatal adquiera tal carácter, se requiere que se desempeñe a propósito o en *relaciones de supra a subordinación*, tal como se explicará a continuación.¹²⁶

En la vida de cualquier estado o sociedad existen tres tipos de relaciones fundamentales: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación.

¹²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Op. Cit., pág. 184.

¹²⁴ MARTÍNEZ GARZA, Valdemar. Op. Cit., pág. 23.

¹²⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Op. Cit., pág. 186.

¹²⁶ Ídem.

Las relaciones de coordinación consisten en los vínculos que se entablan a raíz de una gama variada de causas entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Esas relaciones pueden ser de índole privada o de carácter socio-económico. En el primero de los casos, cuando se encuentran previstas y reguladas por normas jurídicas, el conjunto de éstas constituye lo que suele denominarse “*Derecho Privado*”; y en el segundo de los casos, si las citadas normas las imponen y rigen, su agrupamiento conforma lo que lleva por nombre “*Derecho Social*”. En ambos supuestos, los sujetos de las relaciones reguladas jurídicamente *no son los órganos del Estado*, ni entre sí ni frente a los gobernados, pudiendo éstos ser simples particulares o entidades colectivas o los miembros individuales de las mismas; y si en las propias relaciones puede intervenir algún órgano estatal como sujeto, no es su actividad de imperio la que se encauza.

Las *relaciones de supra ordinación* se establecen entre los diferentes órganos de poder o gobierno de un Estado o sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos. Si es el caso de que esta normatividad sea consagrada por el derecho positivo, la rama de éste que la instituya configura tanto el *Derecho Constitucional* como el *Administrativo* en sus aspectos orgánicos.

En esta tesitura, y a diferencia de los dos tipos de relaciones que hemos mencionado con anterioridad, mismos que reconocen siempre una relación igualitaria o de paridad formal entre sus sujetos (gobernados entre sí o autoridades entre sí), en cambio las relaciones de *supra* o *sub-ordinación* descansan sobre una *dualidad cualitativa subjetiva*, o sea, que surgen entre dos entidades colocadas en diferente plano o posición, esto es, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado por el otro. En dichas relaciones, la persona moral estatal y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, o sea, *actos autoritarios propiamente dichos* que tienen como atributos esenciales la *unilateralidad*, la *imperatividad* y la *coercitividad*.

Se dice que todo acto de autoridad es *unilateral* porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza; así mismo, es

imperativo, en virtud de que se impone contra y sobre la voluntad en contrario del gobernado, quien tiene la obligación de obedecerlo, sin perjuicio de que se lo impugne jurídicamente como corresponda. A su vez es *coercitivo*, toda vez que si no se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretenda ejecutar, puede realizarse coactivamente, incluso mediante la fuerza pública, en detrimento de ella. La concurrencia de los tres elementos indicados constituye la índole propia del *acto de autoridad o de gobierno*, de tal manera que, faltando cualquiera de ellos, el acto que provenga de un órgano estatal y que se realice frente a un particular no será de autoridad.¹²⁷

2.2.5. La acción de Amparo.

Desde el punto de vista gramatical y de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, la palabra acción (del latín *actio-onis*) tiene entre sus acepciones: "...7. f. Der. En sentido procesal, derecho a acudir a un juez o tribunal recabando de él la tutela de un derecho o de un interés. 8. f. Der. Facultad derivada de un derecho subjetivo para hacer valer en juicio el contenido de aquél..."¹²⁸

Del Diccionario del Juicio de Amparo, se advierte que:¹²⁹

"La acción de amparo es el derecho subjetivo procesal que tiene por objeto que los órganos competentes del Poder Judicial, seguidos los trámites establecido para el amparo directo o el indirecto, resuelvan la pretensión litigiosa (a saber, la restitución en el goce de la garantía individual violada en perjuicio del gobernado) y, en su caso, ordenen que la sentencia se ejecute conforme al procedimiento previsto en la Constitución y en la ley secundaria."

Carlos Arellano nos dice que acción es el derecho subjetivo de una persona física o moral, en su carácter de gobernada, el que la hace acudir ante el Poder Judicial de la Federación u órganos con competencia auxiliar, a exigir el desempeño de la función jurisdiccional para obtener la tutela de una garantía individual o de un derecho derivado

¹²⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Op. Cit., págs. 166 y 167.

¹²⁸ Real Academia Española página web: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=ACCION

¹²⁹ RUIZ TORRES, Humberto Enrique. Op. Cit., pág. 1.

de la distribución de facultades entre Federación y estados, presuntamente violados por una autoridad responsable.¹³⁰

La acción de amparo, como la acción en otras materias, tiene su fundamento en el artículo 8º constitucional que encierra un tipo de “petición en general”. Y en lo que se refiere al artículo 17 de la misma Ley Fundamental, se encuentra la garantía de “*administración de justicia*”, como base de una “*petición especial*”.

En forma específica, la acción de amparo se localiza en el recepto 103 constitucional, pero en la Ley de Amparo en su artículo 1º lo repite en forma similar:

*“Artículo 1º. El Juicio de Amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:
I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;
II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.”*

La acción se integra de varios componentes, mismos que son los siguientes:¹³¹

- a) *El sujeto activo*. Quien representa al particular en su calidad de titular de la acción de amparo. El derecho de acción o la acción dicho, siempre se ejercita a través de la presentación de una demanda;
- b) *El sujeto pasivo*. Es el órgano de gobierno, denominado “autoridad responsable”, que es la parte demandada en el amparo;
- c) *El acto reclamado*. El cual consiste en una “ley, en un acto o en una sentencia”;
- d) *El interés jurídico*. La existencia de un derecho del particular que tiene apoyo en la garantía individual o social que se considera violada, y
- e) *Una violación de garantías*. Esta debe provenir de la autoridad señalada como responsable.

¹³⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 401.

¹³¹ PADILLA, José R. Op. Cit., págs. 115 y 116.

Para terminar el estudio y mejor comprensión de la acción del amparo, podemos enunciar sus características:¹³²

a) La acción de amparo es personal.- Lo cual significa que el titular de la misma es el quejoso o agraviado, quien no puede transmitir sus derechos a dicha acción. Este elemento característico se confirma de acuerdo a lo que establece el artículo 4º de la Ley de Amparo, cuando señala:

“El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a la que perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo sólo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.”

b) Es temporal porque el quejoso, frente al acto de autoridad que le afecta, puede reaccionar mediante el ejercicio de la acción de amparo y se le faculta para hacerlo, pero para ello no cuenta con un plazo indefinido, sino que está sujeto aun término dentro del cual puede ejercer la acción de amparo.

c) Autonomía. Doctrinalmente se ha afirmado que el derecho de acción es autónomo con respecto al derecho sustantivo que pretende obtener una tutela jurisdiccional, dado que ejercitada la acción, puede obtenerse una sentencia desfavorable aunque se posea el derecho material, o bien, ejercitada la acción puede obtenerse una sentencia favorable aunque que se carezca del derecho material.

d) Es absolutamente judicial por las siguientes razones:

1. Desde el punto de vista formal, debido a que son los Tribunales de la Federación los que tienen competencia para resolver el amparo, tal como se desprende de los artículos 103 y 107 constitucionales.

¹³² ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., págs. 407 a 409.

2. Desde el punto de vista material, en razón a que los órganos jurisdiccionales dicen el derecho, esto es, aplican la norma jurídica frente a situaciones concretas controvertidas.

3. En materia de amparos no cabe la intervención de árbitros.

e) Es constitucional, toda vez que la operancia del amparo contra la vulneración de garantías individuales y contra la conculcación de los derechos derivados de la distribución competencial entre Federación y Estados está prevista en la Constitución como un medio de hacer efectivos los derechos del gobernado oponibles al poder público.

f) Es restitutiva, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, pues la sentencia que concede el amparo y protección de la Justicia Federal, tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, siempre y cuando el acto reclamado sea positivo, porque de lo contrario, cuando el acto reclamado es negativo, el efecto del amparo será entonces obligar a la autoridad responsable a que su actuación sea en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

2.3. Las Partes en el Juicio de Amparo.

El vocablo “parte” proviene del latín “pars, partis”. En su genuina significación gramatical representa la porción de un todo.

En el proceso, la parte es la porción del proceso. Desde el punto de vista de los sujetos que intervienen en éste, la palabra “parte” se refiere a los elementos subjetivos que concurren ante el órgano jurisdiccional para que se diga el derecho respecto a ellos, en la cuestión principal. El concepto de “parte” en el juicio de amparo, es el concepto de

“parte” que nos proporciona la Teoría General del Proceso y que sólo debe adaptarse a la naturaleza propia del amparo.

Por ello, en el juicio de amparo, es parte la persona física o moral que, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional, recibirá la dicción del derecho, con relación a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos de autoridad impugnados.¹³³

Al respecto, la Ley de Amparo en su artículo 5º señala lo siguiente:

“Artículo 5º.- Son partes en el juicio de amparo:

I.- El agraviado o agraviados;

II.- La autoridad o autoridades responsables;

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tenga interés directo en la subsistencia del acto reclamado;

IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo se afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.

2.3.1. El Quejoso.

El gobierno se manifiesta constantemente con los gobernados, siendo que en esta relación inquebrantable, se pueden llegar a ocasionar perjuicios a éstos en la esfera

¹³³ *Ibidem*, págs. 268 a 270.

jurídica que les reconoció el mismo Estado, ya en forma escrita o mediante derecho consuetudinario. Esta situación origina que el afectado por un acto de autoridad, acuda ante los órganos jurisdiccionales competentes, para solicitar que le sean restituidos sus derechos o que la autoridad no los desatienda. A esta persona, física o moral, se le puede denominar, afectado, ofendido, vulnerado, vejado, opacado, mancillado transgredido, etc., por un acto de autoridad, antes de acudir a juicio de garantías, porque suele suceder en ocasiones que las diferencias con el Estado se solucionan alternativamente por la vía política y no lo encaran ante los juzgados federales, por intereses complejos y difíciles de entender. Luego entonces, la persona que confía en el estado de derecho, y que ha sufrido un acto de autoridad, que considera no cumple con lo establecido en la Constitución Federal, es quien suele acudir al juicio de garantías, en solución al perjuicio que le fue causado, y a quien se le denomina indistintamente: quejoso.

Así, el quejoso o agraviado que es toda persona física o jurídica colectiva, privada o pública, sufre un perjuicio directo en sí misma, o patrimonio derivado de una ley o acto de autoridad que implica violación de las garantías constitucionales, o a través de la invasión de la soberanía o esferas de competencia, entre la Federación, Estados o Distrito Federal, según sea el caso, que acuden ante los órganos de control constitucional en busca de la protección federal, sujetándose a los principios que rigen el amparo. En este sentido existen tres tipos de quejosos: a) las personas jurídicas individuales o físicas; b) las jurídico colectivas privadas y c) las jurídico colectivas públicas, que dependen del Estado.¹³⁴

El quejoso o agraviado es la persona física o moral que ejercita la acción de amparo para reclamar un acto ley de la autoridad estatal, por presunta violación a garantías individuales, o en su caso, de distribución competencial entre Federación y Estados de la República. Son elementos de este concepto los siguientes:¹³⁵

¹³⁴ TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo. La Procedencia del amparo Indirecto en Materia Administrativa, 1ª edición, Ed. Porrúa, México, 2005, págs. 277 y 278.

¹³⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., págs. 472 a 482.

a) Puede ser una persona física o moral. La persona física, tal y como la denomina el Código Civil en su artículo 22, es el individuo que adquiere su capacidad jurídica por el nacimiento y la pierde por la muerte y es el sujeto que por antonomasia, puede reclamar los actos estatales que lesionen sus garantías individuales, mediante el juicio de amparo. A través de la doctrina y la jurisprudencia, la evolución del amparo, por similitud de intereses entre las personas físicas y las personas morales, pudieran éstas últimas, interponer el juicio de amparo. Las personas son reguladas por el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal. Siendo que la materia de amparo es de competencia federal, es que le es aplicable tal ordenamiento civil.

b) El quejoso es quien ejercita la acción de amparo ante el órgano jurisdiccional con la pretensión de que se diga el derecho, para que se le proteja en un acto o ley de autoridad estatal que presuntamente viola sus derechos inherentes derivados de las garantías individuales o respecto de régimen de distribución competencial entre Federación y Estados.

c) El quejoso ejerce la acción de amparo y la endereza en contra de un acto o ley de la autoridad estatal. Nos referimos al concepto propuesto “acto o ley” de la autoridad estatal en atención a que ésta es la terminología que utiliza el artículo 103 de la Constitución Federal, para enfatizar que el amparo procede contra los actos concretos de aplicación de la ley, o contra los actos concretos ilícitos, así como contra los actos generales, abstractos e impersonales que se denominan “leyes”.

d) Es “presunta” la violación de garantías individuales o a la distribución competencial entre Federación y Estados de la República, hasta en tanto no se acredite en el juicio de amparo dicha conculcación.

Con relación a la parte agraviada, es de vital importancia hacer referencia al *perjuicio*, como elemento esencial en su calidad de parte en el juicio de amparo, ya que para que el acto o la ley que se estima inconstitucional o ilegal, debe necesariamente causar un

perjuicio en la esfera jurídica del gobernado, a efecto de deducir que se han conculcado sus garantías individuales.

El amparo no es un procedimiento académico para determinar el momento en que un acto o ley, son inconstitucionales o ilegales, se trata, indiscutiblemente de un procedimiento jurídico para proteger a los particulares contra actos violatorios de sus garantías individuales tuteladas por la Constitución. Por ello, mientras no exista un interés jurídico que proteger, la acción no existe. Asimismo, para definir la naturaleza del concepto *perjuicio*, es necesario determinar qué es lo que puede ser afectado por el acto reclamado y por lo tanto, causar la ofensa, el daño o el mal. Es importante recordar que lo que protege el juicio de amparo, son las garantías individuales y éstas se refieren a dos aspectos fundamentales: existen garantías que protegen a la persona humana y las garantías que protegen su patrimonio, por lo tanto en el juicio de amparo, debe entenderse como *perjuicio*, toda ofensa, daño, mal, afectación indebida que sufre el quejoso en su persona o en su patrimonio.¹³⁶

2.3.2. Autoridad Responsable.

La palabra “responsable” proviene del latín “responsum” de “respondere”, siendo un adjetivo que alude al sujeto obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona.¹³⁷

Por lo tanto, de acuerdo a su significación gramatical, la autoridad responsable es una persona revestida de poder para el dictado de leyes, ya sea para la aplicación de las mismas o para administrar justicia y que está obligada a responder de alguna cosa o por alguna persona.

Arellano García¹³⁸ nos dice que: *“la autoridad responsable en el amparo, es el órgano estatal, bien federal, local o municipal, a quien el quejoso le atribuye el acto o la ley*

¹³⁶ NORIEGA, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Tomo I, 7ª edición, Ed. Porrúa, México, 2002, págs. 331 y 332.

¹³⁷ Real Academia Española página web:http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=responsable

¹³⁸ Op. Cit., págs. 482 y 483.

reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre Federación y Estados.”

Con relación al artículo 103 Constitucional, Ignacio Burgoa nos dice que en la fracción primera del artículo 103 constitucional (correspondiente al primero de la Ley de Amparo, fracción primera), la contravención se manifiesta en una violación a las garantías individuales, luego entonces *“la autoridad responsable será, aplicando el concepto de autoridad en general al juicio de amparo, aquél órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, todo ello mediante la infracción a las garantías individuales”*. Pero de acuerdo con la fracción segunda del mismo precepto constitucional (artículo 1º, fracción II, de la Ley de Amparo), *“la autoridad responsable es aquella autoridad federal [...] que produce, en perjuicio particular, causando un agravio directo y personal, la invasión de la esfera de competencia legal o constitucional de los Estados”*; y viceversa, de conformidad con la fracción tercera del mencionado artículo *“la autoridad responsable será aquella autoridad local [...] que lesiona la órbita de competencia constitucional o legal de los órganos estatales federales, con las consecuencias distintivas que acaban de señalar”*.¹³⁹

En este orden de ideas, podemos señalar como elementos de la autoridad responsable, los siguientes:¹⁴⁰

- a) La autoridad responsable es un órgano estatal, considerando que el amparo es un medio de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de la misma.
- b) La autoridad responsable es un órgano del Estado, en razón a que el amparo no se endereza contra la persona física que, como titular, encarna el órgano del Estado, la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, del cual dimana todo el poder público, para beneficio del pueblo. Luego entonces, los órganos del Estado que pueden ejercer potestad respecto de los particulares, son los federales, locales o municipales

¹³⁹ MARTÍNEZ GARZA, Valdemar. Op. Cit., págs. 42 y 43.

¹⁴⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., págs. 483 a 487.

c) En México, de acuerdo a nuestro sistema de organización del poder público, la soberanía, residen esencial y originariamente en el pueblo. Los órganos del Estado que pueden ejercer potestad con respecto a los particulares son los federales, locales o municipales.

d) El quejoso es quien le atribuye al órgano del Estado el carácter de autoridad responsable. Esta situación implica que el quejoso tiene la carga procesal de señalar qué órganos del Estado, federales, locales o municipales, tienen el carácter de autoridades responsables. Es así como el precepto 116, fracción III, de la Ley de Amparo obliga a que en la demanda de amparo indirecto, el quejoso exprese: “la autoridad o autoridades responsables”. Así mismo, el numeral 166, fracción III, de la Ley de Amparo, con relación a la demanda de amparo directo, obliga también al quejoso a expresar “la autoridad o autoridades responsables”.

e) De manera genérica, el quejoso le atribuye al órgano del Estado, una ley o un acto que reclama, y aunque hasta esta parte de nuestra investigación no hemos estudiado el acto reclamado dentro del juicio de amparo, podemos hacer referencia en forma enunciativa de conformidad con el artículo 103 constitucional, a lo siguiente:

“Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:
I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal,
y
III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

El mismo se refiere a la conducta de las autoridades y las tilda de “leyes o actos”, las cuales llegan a constituir el acto reclamado, en función de que pueden haber actos que el quejoso no haya reclamado o impugnado en el amparo que tramite; en este caso, la autoridad responsable en el juicio de garantías, únicamente responde de los actos que el agraviado ha impugnado.

f) Los actos o leyes que el quejoso atribuye a la autoridad responsable, son presuntamente inconstitucionales o ilegales, utilizando precisamente el vocablo “presunto” en función de que no quiere decir necesariamente lo sean. Es precisamente en la litis del juicio de amparo, en donde el agraviado tendrá que demostrar tal inconstitucionalidad o ilegalidad, teniendo la autoridad responsable la tendencia contraria.

g) La violación que imputa el quejoso a la autoridad o autoridades responsables, deberá enmarcarse dentro de los supuestos del mencionado artículo 103 constitucional.

De lo anterior se desprende que el medio de control constitucional denominado Juicio de Amparo, ha sido creado para evitar el abuso en el desempeño y ejercicio del poder de cualquier autoridad.

Si del informe justificado que rindieron las autoridades que fueron señaladas como responsables, se advierte que tuvieron intervención en la realización de los actos reclamados, haciendo uso de las facultades de imperio, esta basta para que sen consideradas como autoridades responsables para los efectos del juicio de garantías, ya que el carácter de autoridad responsable no depende propiamente de su naturaleza jurídica, sino de la participación que haya tenido, con o sin facultades, en la gestión o ejecución, de los actos reclamados.¹⁴¹

Con relación a los diferentes tipos de autoridades responsables que pueden existir, señalamos las siguientes:¹⁴²

a) Federales, locales o municipales.- Siendo federales las que integran el sistema federal, en cualquiera de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Y por lo que se refiere a las locales, podemos decir que son las que forman parte del sistema de organización interno de alguna entidad federativa en cualquiera de los tres poderes mencionados con anterioridad. Y en razón de las autoridades municipales se refiere a las que pertenecen al sistema de organización interno de alguna entidad municipal,

¹⁴¹ TONDOPO HERNÁNDEZ, Carlos Hugo. Op. Cit., pág. 321.

¹⁴² ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., págs. 485 a 486.

sólo por lo que se refiere a actos administrativos y judiciales, ya que los municipios no pueden emitir leyes.

b) Unitarias o colegiadas. En donde las autoridades responsables suelen tener un solo funcionario que encarna al órgano estatal, o en su caso, encarnadas por varios funcionarios que actúan conjuntamente, como puede ser el Tribunal Superior de Justicia de alguna entidad federativa.

c) De hecho o de derecho.- Las autoridades responsables que en base a la Constitución Federal, están investidas de poder estatal, se denominan autoridades de derecho. Sin embargo, las de hecho, son aquéllas que, ante la falta de investidura constitucional o legal, realizan presuntamente una conducta que se ha impugnado por la vía del amparo.

d) Ordenadoras o ejecutoras.- Las que dictan la ley reclamada en amparo, son autoridades que han decidido dicho acto de autoridad, por lo tanto serán autoridades decisorias u ordenadoras. Las que dictan una orden o un mandato, que toma una decisión basada o no en la constitución o la ley, también es una autoridad ordenadora. A su vez, la que lleva a cabo el mandato legal, o la orden de la autoridad responsable decisoria, es una autoridad ejecutora.

e) Centralizada o paraestatal. La Administración Pública puede estructurarse centralizada o descentralizadamente. La estructura centralizada se refiere a una organización del Poder Ejecutivo de la Federación o de una entidad federativa, en la que se pertenece directamente a ese Poder Ejecutivo, mediante vínculos jerárquicos que le atribuyen unidad al Ejecutivo, como son los poderes de nombramiento, de mando, de sanción, de solución de controversias competenciales, etc. Por otro lado, en la organización descentralizada, se relajan algunos de los mencionados vínculos de jerarquía; sin embargo, el organismo descentralizado forma parte del Poder Ejecutivo y como tal, tiene potestad imponible a los gobernados, sin requerir el apoyo de un órgano centralizado.

2.3.3. Tercero Perjudicado.

Gramaticalmente la palabra “tercero” se refiere al número ordinal que marca el lugar que ocupa alguien. En la materia procesal “tercero” suele llamarse al sujeto que pretende deducir derechos en un juicio en el que no es ni actor ni demandado. Desde este ángulo meramente gramatical podría ser correcto designar como “tercero” a un sujeto que interviene en el juicio, también si tener al carácter de actor ni demandado. Es así como en el juicio de amparo, se le considera parte al tercero perjudicado, dado que el artículo 5º de la Ley de amparo, como lo señalamos al inicio de este tema, le da la calidad de parte.¹⁴³

Arellano García propone,¹⁴⁴ muy acertadamente para nuestro punto de vista, el siguiente concepto de tercero perjudicado: *“Es la persona física o moral a quien, en su carácter de parte, la ley o la jurisprudencia, le permiten contradecir las pretensiones del quejoso en el amparo.”*

El tercero perjudicado es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo. Por “interés jurídico” debe entenderse, según la doctrina y la jurisprudencia en nuestra materia, cualquier derecho subjetivo que derive de actos de autoridad que se combaten o que éstos hayan reconocido, declarado o constituido.¹⁴⁵

Sin embargo, si el tercero perjudicado no concurre a juicio, no es obligado a hacerlo, aunque pierde su derecho de hacerlo valer los derechos de carácter procesal que normalmente tiene para contradecir jurídicamente al quejoso.¹⁴⁶

Para efecto de tener mejor definido el concepto de tercero perjudicado, resaltaremos las siguientes características:¹⁴⁷

¹⁴³ *Ibidem*, pág. 488.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pág. 489.

¹⁴⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Op. Cit., pág. 341.

¹⁴⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 489.

¹⁴⁷ *Ídem*.

a) En el juicio de amparo, indistintamente, pueden tener el carácter de tercero perjudicado el individuo como persona física, así como una asociación u organismo público, como persona moral.

b) La calidad de parte se la otorga la ley de amparo de forma expresa en el artículo 5º, en cuanto a que va a deducir derechos propios y respecto de ellos.

c) La ley o la jurisprudencia, según sea el caso, le permitirán acudir a deducir sus derechos, que por ende, son contradictorios a los del quejoso.

d) Se le emplaza con la demanda de amparo y así se satisface la garantía de audiencia, dándole la oportunidad de que defienda sus derechos en juicio, frente a las pretensiones del quejoso. En esta tesitura, se le “permiten” formular contradicciones, luego entonces, no se le obliga a ello, dado que su posibilidad de intervención es una carga procesal, más no un deber jurídico.

e) Está colocado en una situación de antagonismo con relación al quejoso, por lo tanto, su intervención resulta opuesta a la del quejoso. Para contradecir las pretensiones de éste último, pretenderá que e amparo, se niegue, que no prosperen los argumentos de inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, hechos valer por el quejoso, o en su caso, pretenderá que no se conceda la suspensión, o que el juicio de garantías se sobresea.

f) No es un coadyuvante de la autoridad responsable, puesto que se maneja independiente de ella, porque tiene una personalidad jurídica propia y porque también es parte, al igual que la autoridad responsable.

En materia administrativa se reputa tercero perjudicado la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el cual se solicita el amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo, o bien, que sin haberlo gestionado tengan interés directo en la subsistencia del acto

reclamado. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corrobora ésta calidad de tercero perjudicado en su parte relativa que a la letra dice: ¹⁴⁸

“En los amparos contra las resoluciones dictadas por autoridades distintas de la judicial, la ley sólo reconoce como partes, a las personas que hayan gestionado el acto contra el cual se reclama.”

Como podemos apreciar, para que una persona pueda ser considerada tercero perjudicado en un amparo administrativo, es necesario que previamente haya realizado una gestión expresa ante las autoridades responsables, para obtener la realización a favor del acto reclamado. Por lo tanto, si una persona no gestiona el acto, sino solo resulte directa o indirectamente beneficiada con ellos, no puede estimarse como un tercero perjudicado propiamente, en el amparo entablado contra una resolución administrativa.

2.3.4. Ministerio Público Federal.

El Ministerio Público Federal es una institución que, dentro de sus funciones y objetivos, que prevé su Ley Orgánica respectiva, tiene como finalidad general, que desde sus orígenes históricos, le ha correspondido defender los intereses sociales o del Estado. La intervención concreta que posee el Ministerio Público Federal, en los juicios de Amparo se basa, precisamente en el fin primordial que debe perseguir, esto es, velar por la observancia del orden constitucional, en específico vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que se consagran en las garantías constitucionales que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados. Por esta razón, el Ministerio Público, no es como la autoridad responsable y el tercero perjudicado, la contraparte del quejoso en el juicio de amparo, sino una parte equilibradora de las pretensiones de las partes, desde el punto de vista ya sea constitucional o legal.¹⁴⁹

¹⁴⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Op. Cit., págs. 346 y 347.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pág. 349.

Para la mejor comprensión del papel que desempeña el Ministerio Público, como parte dentro del juicio de amparo, podemos establecer los siguientes apuntes:¹⁵⁰

a) Los agentes del Ministerio Público que actúan en el juicio de amparo, conforme a la Ley de la Procuraduría General, están adscritos a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados de Circuito (Artículo 40). Hay otros agentes del Ministerio Público que se encuentran adscritos a Juzgados de Distrito.

b) El Ministerio Público es una parte contingente, no necesaria en el juicio de amparo, dada la facultad discrecional que se le concede para determinar en el caso de amparo de que se trate, si interviene o no en ese amparo (artículo 107, fracción XV de la Constitución y 5º, fracción IV de la Ley de Amparo). Aunque de cualquier forma, el artículo 120 de la Ley de Amparo, tratándose de amparo indirecto, y según lo dispuesto por el precepto 168, tratándose de amparo directo, el quejoso deberá acompañar a su escrito de demanda, una copia de la misma para el Ministerio Público como parte en el juicio de garantías.

c) Es así como en todo juicio de amparo debe emplazarse al Ministerio Público, quien al ser notificado, decidirá discrecionalmente si interviene o se abstiene en dicho juicio. La decisión discrecional irá en función de la existencia de un interés público. Si determina que no hay intereses públicos, sino únicamente privados, está facultado para determinar que se abstendrá de intervenir.

d) Tratándose de su decisión de injerencia en el juicio, por el hecho de mediar sobre una posible afectación a un interés público, tiene todos los derechos que les corresponden a las partes: excitar al órgano jurisdiccional, solicitud de fecha de audiencia, ofrecimiento de pruebas, intervención en el desahogo de las mismas, interposición de recursos, promoción de incidentes, etc.

e) Es importante destacar que no se encuentra adherido a alguna de las partes como litis consorte, por lo que su actuación es independiente y autónoma a ellas, lo que

¹⁵⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., págs. 496 a 497.

quiere decir que no se encuentra obligada a sostener el acto reclamado de la autoridad responsable, ni tampoco a atacar el acto reclamado.

f) No tiene un interés particular propio. Representa los intereses sociales y públicos, tal y como se advierte de los artículos 107 constitucional, en su fracción XV, así como el 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo.

g) A diferencia del Juzgador que es imparcial, el Ministerio Público es parcial, puesto que va a defender la postura que le permita defender un interés estrictamente social, por lo que se ha considerado una parte equilibrada entre los intereses que están en juego en el juicio.

h) Siendo que el Ministerio Público tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, en términos del artículo 21 constitucional, cuando llegare a suscitarse una responsabilidad penal en el juicio de amparo, ésta tendría que hacerse efectiva a través de la consignación de hechos al Ministerio Público y mediante el ejercicio de éste, con relación a la acción penal ante la autoridad competente.

CAPITULO III

LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO ADMINISTRATIVO

Tal como se ha expuesto con anterioridad, el amparo es un medio de control de constitucionalidad con el que cuentan los gobernados, para poder impugnar todos aquellos actos de autoridad que vulneren las garantías individuales consagradas en la Constitución.

En la tramitación del juicio de amparo, existe una figura de peculiar relevancia: la suspensión del acto reclamado. Al respecto, cuando el quejoso promueve juicio de amparo, lo hace con la intención de que le sean restituidas las garantías que le fueron trasgredidas, mediante el análisis constitucional de los actos reclamados contenidos en su demanda, los cuales considera que le generan una afectación directa y personal en su esfera jurídica.

Cuando se analiza la naturaleza del juicio constitucional, el objetivo primordial consiste en la restitución al quejoso en el goce de la garantía violada, misma restitución que solamente es posible en la medida que el acto reclamado no se haya consumado irreparablemente, pues de lo contrario, dicha restitución sería imposible y por lo tanto, carecería de sentido continuar con la tramitación del juicio, lo cual daría lugar al sobreseimiento, por existir una causal de improcedencia.¹⁵¹

En efecto, la suspensión del acto reclamado mantiene viva la materia del amparo, constituida por las situaciones concretas y específicas que el agraviado pretende preservar. Sin embargo, hay ocasiones en que la suspensión juega un papel fundamental, ya que si no se suspende en tiempo oportuno el acto que se reclama, la sentencia que en su caso otorgara al quejoso la protección federal, corre el riesgo de ser jurídica y prácticamente muy difícil de ejecutar, en vista de la diversidad y variedad

¹⁵¹ CARRANCÁ BOURGET, Víctor A. Teoría del Amparo y su aplicación en Materia Penal, s/edición, Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 555.

de situaciones de derecho y de hecho que podrían desprenderse de la consumación de los actos reclamados.¹⁵²

3.1. Concepto

La palabra suspensión proviene del latín: “suspensio, suspensionis”, y corresponde a la acción y efecto de suspender. Asimismo, el verbo suspender del latín “suspendere”, en una de sus acepciones significa: detener o diferir por algún tiempo una acción u obra. Por ello, gramaticalmente la palabra suspensión se refiere a una conducta por la que se detiene temporalmente una acción u obra.¹⁵³

Gramaticalmente la palabra suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale a paralizar algo que se encuentra en actividad en forma positiva; y es precisamente la Ley de Amparo quien la emplea para hacer alusión a una detención temporal del acto cuya inconstitucionalidad se reclama, haciendo cesar si es el caso de que la ejecución ya se haya iniciado, o impidiendo su comienzo cuando aún se encuentre en potencia.¹⁵⁴

De esta manera, proporcionamos algunos conceptos que diversos tratadistas han realizado sobre la suspensión en el juicio de amparo, para finalmente proporcionar uno propio.

Ignacio Burgoa Orihuela,¹⁵⁵ refiriéndose a la suspensión como un auto o resolución dentro del juicio de amparo, señala que:

“La suspensión en el juicio de amparo es aquél proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o

¹⁵² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Op. Cit., pág. 705.

¹⁵³ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 886.

¹⁵⁴ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. La Suspensión en Materia Administrativa, 4ª edición, Edit. Porrúa, México 1998, págs. 1 y 2.

¹⁵⁵ El Juicio de Amparo. Op. Cit., pág. 711.

consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado.”

En este sentido y a pesar de que el concepto es acertado, consideramos que habría sido más adecuado tratar la suspensión como una figura jurídica y no como una resolución judicial.

Por su parte, Arturo González Cosío,¹⁵⁶ establece que:

“La suspensión del acto reclamado es un incidente que se lleva por cuerda separada ante los mismos jueces competentes que conocen del amparo y que permite conservar la materia del mismo, hasta la decisión del órgano jurisdiccional respecto al fondo del asunto, es decir, hasta que se declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto.”

De esta manera, al referirse el autor a la suspensión como un expediente que se lleva por cuerda separada, evidentemente atiende con practicidad el aspecto procesal que necesariamente conlleva dicha figura jurídica.

Carlos Arellano García¹⁵⁷ al intentar proporcionar un concepto más detallado, nos indica que:

“La suspensión en el amparo es 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 puede continuar o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria.”

Si bien el autor acertadamente incluye dentro de su concepto el aspecto procesal que contempla la Ley de Amparo, también lo es que hace referencia al objeto mismo de la suspensión que al efecto prevé el artículo 123 de la misma ley.

Dentro de la obra Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo,¹⁵⁸ el autor Jean Claude Tron Petit señala que suspender el acto reclamado significa:

¹⁵⁶ Op. Cit., págs. 203 y 204.

¹⁵⁷ Op. Cit., págs. 886 y 887.

¹⁵⁸ TRON PETIT, Jean Claude. Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo, 6ª edición, Edit. THEMIS, México, 2006, pág. 416.

“...interrumpir transitoriamente o detener temporalmente la aplicación de: a) una orden, b) acción, o sus c) efectos (hasta en tanto se dicte sentencia ejecutoria), paralizando así algo que está rigiendo o en actividad en forma positiva o impidiendo que inicie su ejecución cuando está en potencia. Y excepcionalmente puede tener efectos de adelanto provisional o restituirlos cuando haya peligro de que el juicio se quede sin materia.”

Para el autor Héctor González Chévez:¹⁵⁹

“... la suspensión del acto reclamado en amparo es una medida cautelar prevista por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene como finalidad asegurar la efectividad de una eventual sentencia estimatoria que se pronuncie en el juicio de amparo, así como la de evitar que durante la pendencia del proceso se puedan producir daños y perjuicios de imposible o difícil reparación para el agraviado, durante la pendencia del proceso, con la ejecución del acto reclamado o sus efectos.”

En el mismo sentido, Juventino V. Castro, señala que:¹⁶⁰

“La suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar en los procedimientos de amparo, de carácter meramente instrumental para preservar la materia del proceso, y cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiere ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad pública, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve la controversia constitucional.”

Las definiciones aportadas por los dos autores que anteceden, evidentemente atienden a la naturaleza cautelar de la suspensión, en el sentido estricto de la finalidad que se persigue con dicha medida, la cual consiste conservar la materia del amparo hasta la conclusión del juicio. En nuestra opinión, estos conceptos son los más apropiados para la comprensión de dicha figura jurídica, ya que permite distinguir su naturaleza jurídica, objeto y alcances de la misma.

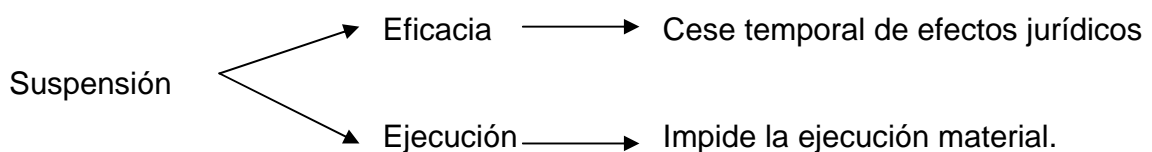
¹⁵⁹ GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor. La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares, 1ª edición, Edit. Porrúa, México, 2006, pág. 160.

¹⁶⁰ CASTRO, Juventino V. La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, 6ª edición, Edit. Porrúa, México, 2004, pág 71.

Por lo anterior, y a efecto de aportar dentro de este trabajo de investigación un concepto propio de la suspensión del acto reclamado, podemos señalar que: ***es una providencia cautelar cuya finalidad consiste en conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio constitucional, haciendo cesar temporalmente la obligatoriedad de su ejecución o la anulación de una conducta positiva o negativa de autoridad pública, para evitar que con la ejecución del acto reclamado se produzcan daños de difícil o imposible reparación para el agraviado, garantizando con esta medida, una sentencia restitutoria de las garantías individuales que en su caso, hayan sido violadas.***

Si bien mantener viva la materia del amparo es el objeto principal de la suspensión del acto reclamado, éste no es el único, porque también se busca evitar perjuicios de difícil reparación al quejoso, se garantiza la reposición de los daños y la indemnización de los perjuicios que con su concesión pudiera causarse al tercero perjudicado, en caso de que el quejoso no obtuviera sentencia a su favor, y finalmente, se impide que con su otorgamiento se contravengan disposiciones de orden público o se siga perjuicio al interés social.¹⁶¹

Considerando el aspecto de atención a necesidades colectivas del acto de autoridad, es que podemos comprender su carácter eficaz, a través de una presunción de validez derivada de la ejecutividad (carácter imperativo que determina y habilita su eficacia inmediata) y la ejecutoriedad (coacción que permite la ejecución material forzosa). En este sentido, la eficacia del acto administrativo dentro de la suspensión, es un cese temporal que compensa, equilibra y matiza la presunción de legalidad ya que paraliza, en los casos de procedencia condicionada, la eficacia (ejecutividad y ejecutoriedad) del acto, hasta en tanto se ejerce el control de la actividad administrativa. De esta manera la suspensión en materia administrativa puede tener dos vertientes:



¹⁶¹ Góngora Pimentel, Genaro. Op. Cit., pág. 153.

Luego entonces, el orden público juega un papel fundamental puesto que su propósito es garantizar y hacer posible la eficacia de los derechos de los gobernados, aún frente a los del inconforme. Por lo tanto, la suspensión en materia administrativa resulta de la desproporcionalidad que ocasiona la presunción de legalidad y el principio de ejecutividad, en tanto se cuestiona la validez del actuar de la Administración.¹⁶²

3.2. Antecedentes legislativos de la Suspensión del Acto Reclamado

En este apartado haremos alusión a aquéllos cuerpos normativos que han reglamentado expresamente la suspensión del acto reclamado, antes que la propia Ley de Amparo.

La institución del acto reclamado vino a reglamentarse de acuerdo con la trascendencia propia que posee dentro del juicio de amparo a partir de la expedición de las diferentes leyes orgánicas de amparo, dado que propiamente tal reglamentación es producto de la legislación ordinaria. Por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 ni siquiera hace referencia a la suspensión de acto reclamado, de esta manera fue la Ley Suprema vigente la que de manera enfática y categórica prevé dicha institución, estableciendo las bases fundamentales de su funcionamiento jurídico en las fracciones en las fracciones X y XI del artículo 107.

A) Durante la vigencia de del Acta de reforma de 1847, el proyecto de Ley Orgánica de Amparo de José Urbano Fonseca, se hizo referencia por primera vez. En este sentido, se daba competencia a los Magistrados de circuito para “suspender temporalmente” el acto recurrido, violatorio de garantías individuales. Sin embargo, Fonseca no se preocupó por reglamentarla minuciosamente, por lo que en tal proyecto ya se vislumbra un importante intento de regular de forma separada el juicio de amparo en relación con la suspensión del acto reclamado.¹⁶³

¹⁶² TRON PETIT, Jean Claude. Op. Cit., págs. 465 y 466.

¹⁶³ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Op. Cit., pág. 706.

B) El diputado J.R. Pacheco presentó al Ministro de Justicia e Instrucción Pública Don Joaquín Ruiz, el proyecto de Ley definitivo, que se aprobó por el Congreso por decreto del 30 de noviembre de 1861, mismo que tuvo el carácter de Primera Ley Reglamentaria del juicio de amparo titulado: *“De los procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma.”*

En dicha Ley se establecían en el mismo orden, los dos artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, que correspondían al 103 y 107 de la Ley Fundamental en vigor. El artículo 4, autorizaba al juez de distrito antes de declarar si debía o no abrirse el juicio, en casos de urgencia notoria, para conceder la suspensión del acto o providencia que motivaba la queja, a iniciar bajo su más estricta responsabilidad, la tramitación del juicio correspondiente. Sin embargo, por carecer de normas reglamentarias, comenzó a funcionar la suspensión de una forma desordenada, creándose un verdadero caos y prevaleciendo el criterio personal de los jueces como una norma general, en una auténtica anarquía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no pudo controlar ni ordenar. No obstante lo anterior, lo realmente importante es que se aceptó por la doctrina y la jurisprudencia, como principio general, que cuando se solicitara el amparo, debería entonces suspenderse el acto reclamado, con lo que se puso en marcha la evolución y ordenación de este fundamental procedimiento.¹⁶⁴

C) En la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, del año de 1869, se contemplaba una reglamentación de la suspensión del acto reclamado. Luego entonces, la concesión o la negación de la suspensión dejó de constituir una mera decisión judicial exclusivamente unilateral y subjetiva, puesto que se consignaba ahora en una resolución jurisdiccional recaída en un incidente contencioso, de contenido muy diferente al de una cuestión constitucional fundamental debatida en amparo. Resalta por su importancia dentro de su contenido, lo siguiente: ¹⁶⁵

Se establecía una distinción entre suspensión provisional y definitiva. Esta se negaba o se concedía una vez que el juez de distrito habiendo oído previamente al quejoso, a la

¹⁶⁴ NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tomo II, 7ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002, págs. 995 y 996.

¹⁶⁵ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Op. Cit., págs. 707 y 708.

autoridad responsable y al promotor fiscal en el término de veinticuatro horas (que era el término que tenía la autoridad responsable para rendir su informe según el artículo 5º). La primera en cambio, se otorgaba al agraviado sin necesidad de oír previamente a los sujetos procesales, tal como lo disponía el precepto 5º en mención. *“Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión, a la mayor brevedad posible, y con sólo el escrito del actor.”*

El artículo 6º de la Ley de Amparo de 1869, contenía una regla relativa a la suspensión, estableciendo que ésta se concedería “siempre que el acto estuviera comprendido en alguno de los casos de que habla el artículo 1º de esta ley (que se trataba del mismo contenido del artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857).

El artículo 6º contemplaba que contra las resoluciones dictadas en contra de la suspensión del acto reclamado *“no se admitía más recurso que el de responsabilidad”*. Asimismo, el precepto 7º del mismo dispositivo, contemplaba la responsabilidad de las autoridades responsables en el caso de no acatar la decisión judicial que hubiese concedido la suspensión del acto reclamado al agraviado.

D) La Ley de Amparo de 1882 fue la que por primera vez fijó las reglas específicas para la suspensión inmediata del acto reclamado. En este sentido, Víctor A. Carrancá Bourget,¹⁶⁶ señala que en opinión de Isidro Rojas y Francisco Pascual García, ésta ley representaba una novedad, pues si bien la suspensión había aparecido desde la primera ley de 1861 (parte final del artículo 4) y posteriormente en los artículos 5 y 6 de la segunda (la de 20 de enero de 1869), también lo es que ninguna de las dos había contemplado reglas específicas para la suspensión. Dentro del contenido de dicha Ley, el autor destaca lo siguiente:

Al respecto, el artículo 6 de la segunda ley, de una forma muy ambigua se refería a la suspensión en el artículo 1º, mismo que no era más que una reproducción del 101 de la Carta Fundamental, preceptos que de una forma general resolvían que con sólo pedir

¹⁶⁶ CARRANCÁ BOURGET, Víctor A. Op. Cit., págs. 557 y 558.

el amparo, se suspendiera el acto reclamado, ofreciendo con ello mil complicaciones en su aplicación, por la variada naturaleza de los casos que reclamaban a la vez soluciones distintas.

Sin embargo, las soluciones a diversos casos que podían ocurrir se contemplaron en las dos fracciones del numeral 12 de la Ley de 1882, así como en los artículos 13, 14 y 15 de la misma Ley.

El artículo 16 a su vez, otorgaba al juez la facultad de revocar el auto de suspensión o en su caso, de pronunciarse durante el transcurso de juicio cuando sobreviniera motivo bastante *“estatuto racional, que permite al juez una libertad de acción, muy útil para el cumplimiento de la justicia.”*

El artículo 18 obligaba al juez, bajo su más estricta responsabilidad, a suspender el acto objetado de la queja, cuando la ejecución fuera irreparable y de tal modo se consumara, que después no pudieran restituirse las cosas al estado que tenían antes de la violación constitucional. Asimismo, se estableció la revisión del auto suspensivo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya magnitud jurídica solo puede apreciarse si se concluye que esta suspensión tiene que referirse siempre a la ejecución del precepto de una ley o al mando de una autoridad y que para hacerla posible, al artículo 19 de la misma ley autorizaba al juez para proceder tal como si se tratara de una ejecución de sentencia.

E) Por su parte, el Código de Procedimientos Federales del año de 1897, contemplaba en sus artículos 783 a 798, una reglamentación de la suspensión del acto reclamado, que no difiere en esencia de la establecida en la Ley Orgánica de Amparo de 1882. Una característica propia de esta reglamentación consiste en que la suspensión no procedía contra actos negativos, es decir aquéllos “en que la autoridad se niegue a hacer alguna cosa”.¹⁶⁷

¹⁶⁷ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Op. Cit., pág. 708.

F) El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, siguió en términos generales la reglamentación del Código de 1897, aunque la reglamentación del juicio de garantías se encuentra elaborada con mayor cuidado y precisión.

En el artículo 708 por primera vez se contemplaba que la suspensión del acto reclamado procedía de oficio o a petición de parte agraviada. Además de que agregó una hipótesis de procedencia a la suspensión de oficio, en caso de tratarse de un acto que si llegara a consumarse, haría físicamente imposible poner al quejoso en el goce de la garantía violada.

Los preceptos 709, 710 y 711, señalaban los casos de procedencia de ambos tipos de suspensión, ordenando para la concesión de la suspensión a petición de parte agraviada, que lo solicitara expresamente el agraviado y que sin representar por ello daño o perjuicio a la sociedad, al Estado o a un tercero, fueran de difícil reparación los daños que se causaran al agraviado con la ejecución del acto que se reclama.

En este Código por primera vez se legisló sobre la llamada suspensión provisional del acto reclamado, como una medida previa a la suspensión definitiva. En efecto, el artículo 713 establecía que en casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, el juez podía ordenar que se mantuvieran las cosas en el estado que guardaban durante el término de 72 horas, siempre y cuando se hiciera la petición en la demanda de amparo sobre la suspensión del acto reclamado y de ésta manera, tomando siempre las providencias convenientes para que no se lesionaran derechos de terceros.

Asimismo, la parte final del artículo 718 autorizaba al juez que hubiera suspendido un acto de detención preventiva o formal prisión, a poner al quejoso en libertad bajo fianza, tomando en consideración lo que las leyes comunes establecían al respecto: *“el delito imputado puede ser tal que conforme a esas leyes no consienta la libertad provisional del presunto responsable, y sea el caso del acto reclamado”*.

Finalmente, el precepto 721 reiteró la facultad del juez para revocar el auto de suspensión que hubiera dictado, o dictarlo cuando lo hubiere negado, en tanto se

pronunciaba sentencia definitiva, siempre y cuando sobreviniera algún motivo que lo justificara. De esta forma, por primera vez se calificó a este motivo como *hecho superveniente*.¹⁶⁸

G) En la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917, la suspensión del acto reclamado se regulaba en un mismo capítulo, tanto en amparos directos como indirectos. De esta manera, el ordenamiento seguía los lineamientos generales de la suspensión adoptados por la legislación que antecede. Por lo que toca al incidente de suspensión en el amparo indirecto, se incluía un nuevo acto procesal denominado audiencia incidental, en el que se recibía el informe previo de la autoridad señalada como responsable, con el cual, escuchando al quejoso, al agente del Ministerio Público y al tercero perjudicado, y si en sus respectivos casos se presentaban a la audiencia, el juez resolvía sobre la procedencia de la suspensión. En cuanto a la impugnación de dicho acto, la Ley del 19 contemplaba también el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, cuya substanciación representaba un giro procesal semejante al instituido por el Código Federal de Procedimientos Civiles.¹⁶⁹

3.3. El Acto Reclamado

Es de suma importancia para el estudio del amparo, atender la figura del acto reclamado. Ante la importancia del tema, si bien podríamos desarrollar un amplio trabajo de investigación, considerando que en el capítulo que antecede abordamos lo relativo al Acto de Autoridad, en este apartado solamente trataremos de manera breve algunas definiciones, conceptos del mismo, y su clasificación, con la finalidad de comprender la forma en que, dada su naturaleza presuntamente inconstitucional, hace surgir el nacimiento del control de constitucionalidad materia del presente trabajo: el juicio de amparo.

¹⁶⁸ NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tomo II. Op. Cit., págs. 1002 y 1003.

¹⁶⁹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Op. Cit., pág. 709.

Para Hugo Martínez García,¹⁷⁰ el acto reclamado es:

“... una de las especies del concepto jurídico fundamental “hecho jurídico”, y como tal, implica una manifestación de voluntad por parte de alguien, que puede ser lícita o ilícita, y que se traduce en una conducta positiva, negativa u omisiva, dotada de un elemento volitivo o coeficiente psíquico, de un querer orientado a un fin que produce consecuencias jurídicas.

... La materia sobre la que versa la controversia constitucional puede consistir únicamente en una ley o bien en un acto de autoridad en sentido estricto; en ambos casos se denomina “acto reclamado”, que en el juicio de garantías se integra con un hecho relacionado con un dispositivo constitucional que se estima violado, ya sea de forma directa e indirecta.”

Como podemos darnos cuenta, la definición aportada por el autor define al acto reclamado como un hecho o acto jurídico, por considerar a éste la base sobre la cual el gobernado mantiene sus relaciones de coordinación, supra o subordinación.

Arturo González Cosío, señala que acto reclamado es: *“...cualquier actividad estatal de carácter soberano que, conforme a lo establecido por el artículo 103 constitucional, lesiona derechos fundamentales del Hombre.”*¹⁷¹

Al respecto, Carlos Arellano García,¹⁷² conceptualiza el acto reclamado y nos indica que:

El acto reclamado es una conducta de autoridad estatal nacional, por la que se crea o aplica una norma jurídica unilateral, obligatoria y coercible, cuyo destinatario es un sujeto que se haya como gobernado en un plano subordinado y que debe acatar el mandato de la autoridad en virtud del “imperium” estatal, so pena de ser sancionado si no se ciñe a la norma. Sólo conviene agregar que el acto reclamado también puede consistir en una conducta omisiva o abstencionista de la autoridad que también puede ser reclamada por el gobernado.

Y propiamente lo define de la siguiente manera:

“El acto reclamado es la conducta imperativa, positiva u omisiva, de una autoridad estatal nacional, federal, local o municipal, presuntamente

¹⁷⁰ MARTÍNEZ GARCÍA, Hugo. *La Suspensión del Acto Reclamado en Materia de Amparo*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005, págs. 124 y 125.

¹⁷¹ Op. Cit., pág. 44.

¹⁷² Op. Cit., pág. 548.

violatoria de garantías individuales o de la distribución competencial establecida entre Federación y Estados de la República, a la que se opone el quejoso.”

En nuestra acepción, ***acto reclamado es aquella conducta positiva, omisiva o abstencionista, de naturaleza unilateral, imperativa y coercitiva dado que es efectuada por una autoridad, con la que presuntamente se violan garantías individuales o la distribución competencial entre la federación y las entidades federativas, misma contra la que se opone dentro de un proceso jurisdiccional, un agraviado denominado quejoso.***

Sin embargo, la importancia del acto reclamado para los efectos de su suspensión dentro del juicio constitucional, radica en la posibilidad de generar efectos de carácter positivo, lo que puede ocurrir de manera directa, o indirecta en el caso de una consecuencia derivada de alguna omisión o negativa. De esta manera, la conducta ejecutiva generalmente la asume y ejerce la autoridad.

Atendiendo a su clasificación, los actos reclamados pueden agruparse de la siguiente forma:¹⁷³

A) Actos consumados y de tracto sucesivo.

Es un acto consumado aquél que se ha llevado a cabo total e íntegramente, alcanzando todos sus efectos. Por ello en este tipo de actos ya no es procedente la suspensión, de lo contrario, se le daría a la medida efectos restitutorios, cuando solamente tendría que tener los suspensivos.

Los actos de tracto sucesivo, exigen para su realización una sucesión de actos continuados, entre cuya realización medie un intervalo determinado, por ello su consumación no es momentánea. Por ello, es procedente la suspensión solamente con relación a los actos que se están realizando o se pretendan realizar y no así, con los que ya se ejecutaron, pues éstos últimos constituyen actos consumados.

¹⁷³ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Op. Cit., págs. 36 a 53.

B) Actos declarativos.

Son aquéllos que se limitan a evidenciar o declarar sobre una situación jurídica determinada, pero que no implican creación o modificación alguna de derechos o de situaciones existentes, por lo que al no producir afectación en la esfera jurídica de los individuos, tampoco existe un agraviado y en consecuencia, dichos actos no pueden impugnarse por la vía de amparo, porque resultaría improcedente. Sin embargo, cuando este tipo de actos traen aparejado algún principio de ejecución, entonces hay lugar a la suspensión del acto que se reclama, en términos de la ley.

C) Actos consentidos.

Tomando en consideración que consentir significa permitir una cosa o condescender en que se haga, y que el consentimiento se refiere a la acción de consentir, estos actos se constituyen por los actos de autoridad violatorios de derechos fundamentales o del régimen competencial, que no son reclamados dentro de los términos establecidos por la propia ley, para la promoción del juicio de amparo. Las fracciones XI y XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, establecen la improcedencia del juicio de amparo para el caso de actos consentidos.

D) Actos positivos.

Considerando que la palabra positivo contiene múltiples acepciones, para efecto de nuestro estudio, significará “cierto, constante o efectivo”, y dentro del juicio de amparo los actos positivos se han clasificado atendiendo a su certeza o realización del perjuicio ocasionado por el acto de autoridad en la esfera jurídica del gobernado. Por lo tanto, se traducen en la decisión o ejecución de un hacer voluntario y efectivo por parte de la autoridad, que se presenta con la imposición de obligaciones al individuo a través de una acción, una orden, una privación, una molestia (actos positivos que implican efectos positivos).

E) Actos negativos.

Hablamos de un acto negativo cuando a través del mismo, la autoridad se rehusa expresamente a obrar a favor de la pretensión del gobernado. La negación consiste en no conceder o no decir que una cosa es cierta, por lo tanto, para efecto de nuestro estudio lo asumimos como rehusarse. Dentro de este tipo de actos se manifiesta una conducta positiva de las autoridades al no hacer o no aceptar la petición del gobernado, que es lo que los diferencia de los actos prohibitivos (la autoridad impone obligaciones de no hacer a los ciudadanos) o de los actos omisivos (la autoridad se abstiene de actuar). Sin embargo, no es dable otorgar la suspensión con relación a este tipo de actos, toda vez que se le daría efectos restitutorios, que son propios de la sentencia que concede el amparo.

F) Actos negativos con efectos positivos.

La Suprema Corte de Justicia a través de la jurisprudencia ha definido a este tipo de actos como “aquéllos actos aparentemente negativos, pero que tienen efectos positivos”. Esto quiere decir que se diferencian de los actos negativos (que se caracterizan por el rehusamiento), precisamente por sus efectos positivos, que se traducen en actos efectivos de las autoridades. Por esta razón, en contra de este tipo de actos es procedente el juicio de amparo y la suspensión en términos que la Ley de Amparo establece.

G) Actos prohibitivos

Éstos son los que fijan una limitación que tiene efectos positivos, como son los de coartar los derechos del agraviado, puesto que le imponen una obligación de no hacer, que se implica una limitación a su conducta. Precisamente la imposición del acto constituye el hacer positivo de la autoridad, lo que lo diferencia de los actos omisivos (que se refieren a una actitud de abstención por parte de la autoridad) y de los negativos (que se caracterizan por la actitud de rehusamiento por parte de las

autoridades). Por ello, tanto el juicio de amparo como la suspensión son totalmente procedentes contra los actos prohibitivos.

H) Actos futuros inminentes y probables.

Los actos futuros probables o inciertos son contingentes, en virtud de que pueden o no suceder, ya que no se tiene una certeza clara de que se realicen, en consecuencia, el juicio de amparo, así como la suspensión son improcedentes.

En cambio los actos futuros inminentes son aquéllos que se encuentran próximos a realizarse de un momento a otro y cuya realización es más o menos segura en un lapso breve y reducido, o bien existe la inminencia de que se realicen. En este tipo de actos debemos considerar que el acto ya se dictó, pero que no se ha ejecutado, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no se trata de actos futuros, toda vez que si ya fueron dictados, luego entonces se suprime la característica de incertidumbre del acto y en consecuencia no será futuro.

3.4. La Suspensión de Oficio.

Este tipo de suspensión se decreta de plano en el mismo auto en que el juez admite la demanda. Por oficio y de plano no debe entenderse lo mismo. Por oficio significa que el órgano de control constitucional que conoce de la demanda de amparo, resuelve sobre la procedencia de dicha medida, aún sin que hubiera una petición expresa del quejoso para concederle la suspensión, basta analizar la naturaleza del acto que se reclama o los daños que puede implicar la ejecución del mismo. En cambio, de plano quiere decir que se concede en el mismo auto en el que se admite la demanda de amparo, sin que se tramite el incidente respectivo.¹⁷⁴

¹⁷⁴ CARRANCÁ BOURGET, Víctor A. Op. Cit., págs. 569 y 570.

Juventino V. Castro ¹⁷⁵ nos dice que el artículo 123 de la Ley de Amparo la distingue y la caracteriza, aunque también la denomina: suspensión de plano porque la decreta sin substanciación procesal alguna, además de imponerla de oficio. Este autor la define como “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 –la demanda de amparo-, un acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.”

En otras palabras, en los actos que son materia de la suspensión de oficio, se presume una evidente ilegalidad que contraviene las garantías individuales más elementales, como lo sería por ejemplo el de la vida, deportación o destierro, etc. Además de que la causación de dichos actos por sí solos, asegurarían graves daños de imposible reparación para el agraviado, corriéndose el riesgo de dejar sin materia el juicio de constitucional.¹⁷⁶

Por ello, la procedencia de la suspensión de oficio se encuentra supeditada a dos factores: la naturaleza del acto reclamado, que acusa gravedad en cuanto a los efectos de su ejecución para el agraviado y la necesidad de conservar la materia del amparo, evitando la imposibilidad de restituir al quejoso en el uso y goce de la garantía individual violada.¹⁷⁷

Por lo tanto, son éstos dos factores los que se encuentran previstos en el artículo 123 de la Ley de Amparo, mismo precepto que a la letra dice:

“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;

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.

¹⁷⁵ Op. Cit., págs. 81 y 82.

¹⁷⁶ MARTÍNEZ GARCÍA, Hugo. Op. Cit., pág 159.

¹⁷⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. Cit., pág. 720

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta 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; y tratándose de los previstos en la fracción II de éste 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.”

Cabe mencionar que de acuerdo con el criterio mencionado dentro de la fracción primera, podemos reflexionar y pensar que al encontrarse limitadamente reducidos los supuestos bajo los cuales resulta aplicable la suspensión oficiosa, de esta manera, la existencia de un acto distinto a los referidos, traería consigo inmediatamente la improcedencia de dicha medida cautelar.

Por otro lado y contrario a la fracción que antecede, la fracción segunda abre un margen amplio al juzgador para poder otorgar la procedencia de la suspensión de referencia, puesto que deja a su arbitrio decidir cuando se trate de actos cuya ejecución consumada, traería consigo la imposible la restitución de la garantía individual infringida.

En estas circunstancias, el juez decreta la suspensión de oficio en el mismo auto en que admite la demanda, sin necesidad de audiencia de las partes, es decir, con el solo escrito de demanda, inclusive sin que el agraviado la solicite y sin otorgamiento de caución alguna. La adopción de este tipo de suspensión obedece a razones de urgente necesidad en que se adopte la medida, ante un temor de daño jurídico por el retardo de dicho remedio judicial; máxime que existe un cálculo preventivo de probabilidad (por parte del legislador) de considerar que en la sentencia definitiva dentro del juicio principal, el órgano jurisdiccional resolverá favorablemente al actor, o bien ante la posibilidad de que el juicio de amparo se quede sin materia. Por lo que, al concederse la suspensión sin necesidad de audiencia de las partes, se observa claramente que la Ley de Amparo no contempla un juicio posterior de convalidación, en el que se permita

la contradicción de las partes dentro del proceso; sin embargo esto no significa que se deje en desventaja a la contraparte o a un tercero que resulte afectado con la resolución cautelar, puesto que mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria dentro del juicio de amparo, el juez de distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando concurren hechos supervenientes. De manera que, al no encontrarse la suspensión de oficio dentro de los presupuestos de procedencia que normalmente se siguen para la adopción de la suspensión en general, debemos considerarla como un procedimiento especial.¹⁷⁸

3.4.1. El *periculum in mora*.

El peligro en la demora o *periculum in mora*, es el peligro que supone para un derecho o un posible derecho, el tiempo que pueda demorarse en pronunciarse la sentencia definitiva en un juicio principal; por ello, dicho peligro constituye la base de toda medida cautelar el cual debe acreditarse, de lo contrario no hay razón para concederse la medida.¹⁷⁹

Por lo tanto, la condición distintiva a que hace referencia precisamente este apartado, se refiere a la existencia de un peligro de daño jurídico, derivado del retardo en la expedición instantánea de una providencia jurisdiccional definitiva, es decir, el *periculum in mora*.

Juventino V. Castro,¹⁸⁰ señala que para aproximarse a una noción clara del *periculum in mora*, Calamandrei establece que es necesario comprender que no basta que el interés en obrar nazca de un estado de peligro y que la providencia tenga la finalidad de prevenir un daño sólidamente temido, sino que además, es necesario que derivado de la inminencia del peligro la providencia que se solicita tenga el carácter de urgente, de manera que si dicha medida se demora, el daño temido se convertiría en daño efectivo, o en su caso, se agravaría el ya ocurrido. Luego entonces, a estos dos

¹⁷⁸ GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor. Op. Cit., págs. 210 y 211.

¹⁷⁹ *Ibidem*, pág. 191.

¹⁸⁰ Op. Cit., pág. 80.

elementos de previsión y urgencia, se les debe añadir un tercero que es en quien reside el alcance característico del *periculum in mora*.

Pero además, la teoría jurídica distingue dos clases de peligro de demora: el peligro de infructuosidad y el peligro por la prolongación del estado de insatisfacción del derecho. Y a pesar de que la Ley de Amparo no condiciona expresamente la procedencia de la suspensión al *periculum in mora*, ésta circunstancia se puede inferir de un sencillo análisis de los artículos 123, 124 y 130 de dicha ley, en los siguientes términos:¹⁸¹

El artículo 123 del ordenamiento de referencia establece que procede la suspensión de oficio: “I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o algunos de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.” Dicho de otra manera, la suspensión de oficio, es procedente en la medida que exista peligro -mientras se pronuncia sentencia definitiva en el juicio de amparo-, de que se ejecuten o se sigan ejecutando actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, etc. Este peligro es el que toma en consideración el artículo 123 de la citada ley, para conceder la suspensión, esto es, el peligro de demora en pronunciarse la sentencia definitiva en el juicio principal.

Asimismo, en la fracción II del mismo precepto, misma que señala que la suspensión de oficio será procedente: “II. Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegara a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada”, en la expresión *si llegara a consumarse*, debe entenderse la posibilidad de ejecución del acto que se reclama durante la pendency del proceso.

Por otro lado, cuando se señala que *haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada*, se refiere al peligro de infructuosidad al que alude la teoría de las medidas cautelares, consistente precisamente en que la sentencia que se pronuncie en un futuro dentro del juicio principal, siendo estimatoria, no pueda producir sus frutos (infructuosidad) y de esta manera, no pueda hacerse

¹⁸¹ GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor. Op. Cit., págs. 191 a 196.

eficaz (*pericolo di infruttuosidad*), al haber desaparecido la materia objeto del juicio o haberse consumado de forma irreparable el acto reclamado.

Ahora bien, el peligro de demora resulta más claro, en el artículo 124 de la Ley de Amparo, en su fracción III, pues en dicho precepto se señala que la suspensión a petición de parte, se decretará entre otros supuestos cuando: *“III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.”* Refiriéndose concretamente a un peligro derivado de la mora procesal, esto es, que los daños o perjuicios que el acto reclamado ocasionara en todo caso al agraviado, sean aquéllos que sean considerados de difícil reparación en la sentencia estimatoria de amparo.

Con relación al mismo tipo de peligro, el artículo 130 del mismo ordenamiento, dispone que la suspensión (provisional) será procedente: *“...si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios al quejoso...”*, de donde los notorios perjuicios al quejoso se refieren a perjuicios difícilmente irreparables, aún cuando se obtenga sentencia favorable en el juicio principal.

Tomando en consideración los razonamientos vertidos en los párrafos que anteceden, podemos advertir que en todos los casos la suspensión procede en atención al peligro que exista en la ejecución del acto reclamado; sin embargo, en el caso de actos ejecutados, verbigracia en un auto de formal prisión puede ser procedente conceder la suspensión pero con relación a los efectos de ese mismo acto. Luego entonces, debemos entender que la suspensión no actúa propiamente sobre el acto reclamado, sino respecto a los efectos que se producen con el mismo, puesto que los daños los generan en realidad los efectos producidos con el acto que se reclama.

En estas circunstancias, si la suspensión se constituye con la idea de mantener viva la materia del amparo, para evitar que el mismo resulte inútil por falta de contenido, se debe realizar entonces un planteamiento y definición de las medidas de urgencia que obligan a ejecutar una providencia cautelar, la cual puede superar el peligro en el

retardo de la providencia definitiva para anular el acto inconstitucional, es decir el *periculum in mora*.¹⁸²

Por ejemplo, si una persona encuentra en peligro su vida, o recibe un trato indigno para cualquier ser humano, o que con total arbitrariedad se encuentre en peligro de ser deportado o desterrado de su habitat natural, y que por ello esté solicitando una tutela emergente que le permita continuar en posesión de ese estado respetuoso de la dignidad humana. En estas condiciones, la protección solicitada no se solicita cuestionando la existencia o no de un derecho, porque éste ya lo garantiza previamente el Sistema Jurídico Nacional, sino lo único que debe atenderse con urgencia es la suspensión de todo acto que pudiera afectar los derechos esenciales del ser humano. De ahí su oficiosidad, obligatoriedad, protección automática y su no sustanciación, puesto que estamos hablando de una situación de hecho que no debe condicionarse a un análisis formal, que pudiera propiciar un daño irreparable a otras personas o al sistema.¹⁸³

3.4.2. Efectos de su otorgamiento.

Para fijar los efectos de la suspensión de oficio, desde el año de 1987 (para comenzar a regir en 1988) se adicionó el último párrafo del precepto 123 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

“Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos 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.”

¹⁸² CASTRO, Juventino V. Op. Cit., pág. 81.

¹⁸³ Ibidem, pág. 102.

A respecto es importante mencionar la tesis jurisprudencial número 1971, visible en la página 3016 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis comunes, cuyo rubro y texto son los siguientes:¹⁸⁴

“SUSPENSIÓN, EFECTOS DE LA. *Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo.”*

En esa medida, los efectos de la suspensión de oficio solamente consistirán en lo que expresamente nos señala el párrafo del precepto que antecede. Por lo que, si el quejoso pretende combatir aprensiones ilegales, molestias fuera de derecho, desconocimiento de derechos, etc., entonces deberá solicitar y tramitar en su caso, la suspensión provisional (anticipatoria a la definitiva) también de emergencia debido al *periculum in mora*, pero con un tratamiento distinto, dentro de un incidente suspensivo.¹⁸⁵

Los efectos que se producen con dicha medida son diferentes a los del amparo, debido a que en el primero los efectos son como su nombre lo indica, suspensivo, mientras que en el segundo consiste en que la autoridad responsable restituya al quejoso en el goce de sus garantías violadas, esto es, sus efectos son propiamente restitutorios.¹⁸⁶

Por lo tanto, la suspensión ordena que las cosas se mantengan en el estado que se encuentren en ese mismo momento, con la finalidad de evitar que se consuma el acto, pues de lo contrario el amparo resultaría improcedente, dando como consecuencia el sobreseimiento en el juicio, de conformidad con el artículo 74, fracción III, con relación al 73, fracción IX, ambos de la Ley de Amparo.

3.4.3. Su trámite.

Tal como lo dispone el artículo 123 de la Ley de Amparo, el juez de distrito deberá dictar de plano dicha medida, desde el momento mismo en que admita la demanda,

¹⁸⁴ BARRERA GARZA, Óscar. Compendio de Amparo, 1ª edición, Edit. McGraw Hill, México, 2002, pág. 226.

¹⁸⁵ CASTRO, Juventino V. Op. Cit., págs. 92 y 93.

¹⁸⁶ BARRERA GARZA, Óscar. Op. Cit., pág. 226.

comunicándola de forma inmediata a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento.

Cuando se dice que la suspensión se decreta de plano, se refiere a que no se lleva a cabo la substanciación dentro de un incidente, y que el quejoso tampoco tiene que cubrir requisitos legales para beneficiarse con los efectos de dicha medida, mucho menos otorgar garantía alguna; asimismo, tampoco requiere autorización expresa del agraviado de acuerdo con la fracción I, del artículo 124 de la Ley Reglamentaria que se menciona.

Lo anterior encuentra su explicación debido a que el *periculum in mora* no puede paralizarse en procedimientos solemnes que puedan poner en riesgo derechos supremos reconocidos a los gobernados.

El artículo 28, fracción I de la Ley de Amparo, establece que las notificaciones efectuadas a las autoridades responsables dentro de los juicios constitucionales, que se lleva ante juez de distrito se realizan mediante oficios que tendrán que ser entregados en el domicilio particular de su oficina principal, a través de un empleado del juzgado, persona que recabará recibo en el libro talonario, cuyo principal se agrega los autos, asentando en ellos la razón que corresponde. Además si es necesario llevar a cabo la notificación fuera del lugar en donde se lleva el juicio, se hará por correo o en pieza certificada con acuse de recibo que se agregará a los autos.

Por su parte el precepto 143 de la misma ley, nos señala que para la ejecución y el cumplimiento del auto de suspensión, se observarán las disposiciones referentes a la ejecución de las sentencias, tal como lo establecen los numerales 104 y 105 de la multicitada ley. En este sentido, el oficio que notifica a las autoridades responsables debe contener una prevención para que informen dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la suspensión, si no quedare cumplida se iniciará un procedimiento derivado de la inejecución, que puede culminar inclusive con la

separación de la responsable por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁸⁷

3.5. La Suspensión a petición de parte agraviada

Constitucionalmente, la suspensión del acto reclamado a petición de parte agraviada, tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo 107, fracción X, de la Carta Magna, mismo que a la letra dice:

“Artículo 107...

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

Con relación a la Ley Reglamentaria, este tipo de suspensión es procedente en todos los casos que no sean previstos por el artículo 123 de la Ley de Amparo, tal como lo dispone el artículo 124 de la misma ley. Para ello, la suspensión a petición de parte agraviada se encuentra supeditada a determinados requisitos de procedencia y de efectividad. Los primeros se componen por las condiciones que deben reunirse para que nazca la obligación jurisdiccional de conceder la suspensión; los segundos se refieren a las exigencias legales que el agraviado debe cubrir para que pueda surtir sus efectos la suspensión obtenida.¹⁸⁸

Ahora bien, la procedencia de la suspensión de referencia, se funda en tres condiciones genéricas y necesariamente concurrentes:¹⁸⁹

1. Que los actos contra los cuales se solicita la medida cautelar sean ciertos.

¹⁸⁷ CASTRO, Juventino V. Op. Cit., págs. 87 a 92.

¹⁸⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. Cit., pág. 722.

¹⁸⁹ Ídem.

2. Que la naturaleza de los mismos permitan su paralización.
3. Se satisfagan los requisitos que prevé el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Este precepto, determina entonces los requisitos legales para la procedencia de lo que conocemos como “suspensión del acto reclamado que se sigue a instancia de parte agraviada”, existiendo además, otro tipo de requisitos de carácter natural y de efectividad determinados por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁹⁰

Por su parte el precepto 124 de la Ley de Amparo establece:

“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 considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;

b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;

d) 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;

e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y

g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

h) Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el

¹⁹⁰ MARTINEZ GARCÍA, Hugo. Op. Cit., pág. 164.

caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, solo si con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

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 acuerdo con el precepto que antecede, podemos realizar un estudio con relación las condiciones genéricas para el otorgamiento de dicha suspensión, de la siguiente manera:¹⁹¹

a) Los actos contra los cuales se solicita la suspensión deben ser ciertos, puesto que si éstos no existen o si el agraviado no acredita su existencia en la audiencia incidental a que se refiere el artículo 131 de la Ley de Amparo, esto es, no desvirtúa el informe previo negativo de la autoridad señalada como responsable, luego entonces no existiría materia sobre la cual se deba decretar dicha medida.

b) Además de que los actos deben ser ciertos, deben ser susceptibles de paralizarse, esto quiere decir que no deben ser íntegramente negativos, ni estar totalmente consumados. En el apartado relativo al acto reclamado, dentro del presente trabajo de investigación, hemos hablado todo lo relativo a los actos positivos, negativos, consumados etc. Luego entonces, la improcedencia de la suspensión contra actos íntegramente negativos o los que se han consumado en su totalidad, es obvia, ya que la medida no tiene efectos restitutorios, operando solamente contra actos positivos, para impedir que éstos puedan ejecutarse.

c) Con relación la satisfacción de los requisitos que prevé el artículo 124 de la Ley de Amparo, podemos analizarlos de la siguiente manera:

1. Solicitud de la suspensión.- El agraviado debe solicitar expresamente dicha medida, siendo el principio de la petición de parte la causa generadora de la actuación jurisdiccional. La solicitud debe ser expresa, es decir, formularse claramente por el

¹⁹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. Cit., págs. 722 a 746.

quejoso en su demanda de garantías o durante la tramitación del juicio respectivo. Como la naturaleza de los actos reclamados, a diferencia de los mencionados en el precepto 123 de la mencionada ley, no importan la suficiente gravedad para que la concesión de la medida cautelar se realice en forma oficiosa, debe ser entonces el propio interés del agraviado, manifestado expresamente en la petición respectiva, lo que debe constituir la base de la concesión de la suspensión.

2. No se deben contravenir disposiciones de orden público.- Refiriéndose en este apartado al orden social, refiriéndose con ello al *“...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 o reconocido por el Derecho Positivo, bien que se integre por leyes escritas o bien que se componga por normas consuetudinarias.”*

3. No afectación al interés social.- Definiendo el interés social como: *“Cualquier hecho, acto o situación de los cuales a sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja o evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común.”*

4. Suspensión del acto reclamado frente a las normas de orden público y el interés social.- Considerando que la suspensión a petición de parte, está condicionada, en lo que se refiere a su procedencia misma, a dos importantes requisitos que prevé la fracción II, del multicitado artículo 124 de la Ley de Amparo, consistentes en que la paralización del acto reclamado no contravenga disposiciones de orden público, ni afecte el interés social. Por lo tanto, debe entenderse que cuando dicha contravención o en su caso, la citada afectación ocurran, luego entonces debe negarse la suspensión de los actos que se reclamen.

5.- Presunciones legales y casos jurisprudenciales.- La enumeración de los supuestos que prevé la fracción II, del artículo 124 de la Ley de Amparo, se refieren a casos en los que debe negarse la suspensión, comprendiéndose dentro de los conceptos generales

de “interés social” y “normas de orden público”, pues en todos esos supuestos los actos que se reclamen tienden a evitar perjuicios morales o materiales a la colectividad, a través de la prevención de los fenómenos que puedan ocasionar, de manera que, si se paralizan los actos de referencia, se colocaría a la sociedad en un grave peligro de damnificación.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha consignado innumerables casos específicos en los que declara improcedente la suspensión, porque de otorgarse, se lesionaría también el interés social o se contravendrían disposiciones de orden público, tomando en consideración que los actos reclamados generalmente propenden a procurar un bienestar social, con la finalidad de evitar daños colectivos o para satisfacer una necesidad pública.

6.- La dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que cause la ejecución del acto reclamado.- El concepto “difícil reparación” que se emplea en el artículo de referencia, carece de precisión por su carácter abstracto y general. Sin embargo, podemos acentuar que un daño o un perjuicio ocasionado por la ejecución de un acto reclamado, es difícil reparar cuando se tiene que poner en juego varios, costosos e intrincados medios para obtener la restauración de la situación que imperaba con anterioridad al ejercicio de la actuación autoritaria, presuntamente inconstitucional.

Cuando el promovente de amparo solicita la suspensión, el juez de distrito ordena la formación del incidente que lleva por duplicado y “por cuerda separada”. Lo que significa que se llevarán dos expedientes distintos, para la cuestión exclusivamente suspensiva. Según lo dispuesto por el artículo 142 de la Ley de Amparo, el incidente suspensivo se llevará por duplicado, pues cuando se interponga la revisión contra la resolución dictada en el incidente, el juez de distrito remitirá el expediente original al Tribunal Colegiado de Circuito que deba conocer del recurso, dejándose el duplicado en el juzgado, ya que se necesita para seguir actuando y cuidar en su caso, que se cumpla la suspensión, o se acuerden las promociones para modificarla o revocarla por causas superveniente. Ambos expedientes comienzan con una copia de la demanda de amparo y los documentos acompañados a la misma. Los originales se quedan en el

expediente principal en donde se tramita el juicio de garantías. Después se agrega el auto en el que se otorga o niega la suspensión provisional, según la decisión del juez en base al artículo 130 de la Ley de Amparo. En el mismo auto se indica fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental, se solicita informe previo a las autoridades responsables y posteriormente se ordena notificar a las partes.¹⁹²

3.5.1. Como tutela posesoria.

Con la finalidad de contemplar con congruencia, el desarrollo paralelo que tienen en otras legislaciones y en la doctrina universal, la suspensión a petición de parte agraviada en contraposición con la suspensión de oficio, Juventino V. Castro,¹⁹³ recurriendo a Calamandrei, nos explica brevemente como es que la naturaleza de las providencias posesorias, excluyen a las cautelares. Al respecto, Calamandrei establece una diferencia entre la tutela cautelar y la tutela posesoria, que en su concepto se excluyen, y en nuestra teoría suspensiva tan sólo se contraponen. En este sentido refiere que la tutela cautelar no constituye jamás un fin en sí misma, puesto que su objeto principal lo constituye el contribuir al mejor éxito de la providencia principal (la providencia cautelar: suspensión, permite la posibilidad de una providencia principal: sentencia). Asimismo, ésta última nace bajo la hipótesis de que la principal sea, en el momento adecuado favorable a la persona que la solicita y mientras se pueda introducir una medida cautelar. De esta manera, la providencia cautelar se concede, previéndose concederla así también al solicitante, en el proceso principal, decretándose como tutela mediata de un derecho, presumiendo que este derecho existe, recordando con esto la doctrina materia del presente trabajo de investigación: *“la apariencia de buen derecho”*.

Por otra parte, contrario a la tutela cautelar, la tutela posesoria agota en sí misma su propia finalidad, toda vez que se dirige a impedir las perturbaciones del estado de hecho, así como las reacciones individuales que se provocarían, considerándolas en sí como una amenaza a la paz social y una infracción al orden jurídico, y no en función del derecho que podrá posteriormente ser hecho en sede petitoria. Se concede al agraviado, por la sola molestia o el despojo, sin hacer un estudio si el beneficiado tiene

¹⁹² GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Op. Cit., pág. 28.

¹⁹³ CASTRO, Juventino V. Op. Cit., págs. 100 a 102.

probabilidad de resultar vencedor en la eventual fase petitoria. Luego entonces, se otorga la tutela posesoria con la finalidad de mantener o reintegrar las cosas a un estado de hecho, aún en la hipótesis de que ese estado de hecho fuere contrario a derecho.

3.5.2. Improcedencia de la acción petitoria de la suspensión y negación por falta de fundamento.

La providencia suspensiva que se dicta en el juicio de amparo, es propiamente una interlocutoria, puesto que el trámite se substancia como un incidente, lo cual no sucede con la suspensión de oficio, que en algunas ocasiones se tramita con total autonomía del juicio principal.

El artículo 140 de la Ley de Amparo señala que mientras no se pronuncie sentencia interlocutoria dentro del juicio de amparo, el juez de distrito se encuentra en posibilidad de modificar o revocar el **auto** que haya concedido o negado la suspensión, cuando se presente algún hecho superveniente que sirva de fundamento. Luego entonces la ley no establece lo que debe entenderse por sentencia o por auto, a pesar de que el Código Federal de Procedimientos Civiles, establece la distinción entre decretos, autos y sentencias. Aún así, la Ley de Amparo califica como auto a la suspensión (artículos 83, fracción II, inciso b), 95, fracción II). Sin embargo, a pesar de estas y otras incongruencias procedimentales en el tratamiento de la suspensión que se promueve a petición de parte agraviada, debe ubicarse que lo que se está llevando a cabo es el ejercicio de una acción procesal, con instancia, fundamentación, substanciación entre las partes, y finalmente resolución, llámese auto o interlocutoria. Por esta razón, dicha acción es resistente al tratamiento de cualquier otra, pues puede determinar cuándo la acción es procedente o improcedente, fundada o infundada.¹⁹⁴

Existen múltiples tesis jurisprudenciales que establecen la improcedencia de la suspensión solicitada, por no tratarse del tema principal del presente trabajo de

¹⁹⁴ *Ibidem*, págs. 117 y 118.

investigación, sólo mencionaremos algunas importantes, de las que nos resalta el autor:¹⁹⁵

“ACTOS DE PARTICULARES. IMPROCEDENCIA. *No pueden ser objeto del juicio de garantías, que se ha instituido para combatir los de autoridades que se estiman violatorios de la Constitución. (Apéndice 1917-1985. Octava Parte, pág. 33)”*

“ACTOS NEGATIVOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE. *Contra ellos es improcedente conceder la suspensión. (Apéndice 1917-1985. Octava Parte, pág.50)”*

“ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS. SUSPENSIÓN. *Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, puede conceder contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo. (Apéndice 85, Octava Parte, pág. 47)”*

“ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE. *Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie. (Apéndice 1917-1985, Octava Parte, pág. 30)”*

Sin embargo ni la basta jurisprudencia, encuentra una clara distinción entre la suspensión improcedente, de la infundada.

Lo anterior nos hace reflexionar sobre la necesidad de regular con mayor precisión los conceptos y supuestos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo en relación con la suspensión del acto reclamado a petición de parte, permitiendo una clara distinción de la improcedencia de la medida o la falta de fundamentación para el otorgamiento de la misma, lo anterior a efecto de tener una mayor certeza en las disposiciones expresas que la Ley de Amparo, y no encontrarnos expuestos a resoluciones casuísticas.

3.6. Suspensión Provisional y Definitiva.

¹⁹⁵ Ibídem págs. 118 y 119.

De conformidad con los numerales 3.4. y 3.5. del presente capítulo, y en apego a lo dispuesto por el artículo 130 de la Ley de Amparo, mismo que a la letra establece:

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

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

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

Podemos confirmar que la suspensión del acto reclamado atiende a una sola clasificación: a) la de oficio y b) la que se solicita a petición de parte agraviada. De esta manera, la suspensión a petición de parte, atiende a la siguiente subclasificación correspondiente a: a) *la suspensión provisional* y b) *la suspensión definitiva*.

A continuación realizaremos un breve estudio de ambos tipos de suspensión, para poder comprender su nacimiento, naturaleza jurídica, objetivo y desarrollo durante el juicio de amparo.

A. Suspensión Provisional.

Ignacio Burgoa Orihuela¹⁹⁶, define a este tipo de suspensión de la siguiente manera:

¹⁹⁶ El Juicio de Amparo. Op. Cit., pág. 785.

“La suspensión provisional del acto reclamado es aquella orden judicial potestativa y unilateral que dicta el Juez de Distrito en el auto inicial del incidente de suspensión, previniendo a las autoridades responsables que mantengan las cosas en el estado que guarden al decretarse, mientras no se les notifique la resolución que conceda o niegue al quejoso la suspensión definitiva del acto reclamado (o suspensión propiamente dicha).”

De lo anterior se desprende que esta medida, es procedente en caso existir peligro inminente de ejecutarse el acto reclamado, con notorios perjuicios para el quejoso. El procedimiento se inicia ordinario, a instancia de parte mediante la solicitud realizada en el escrito inicial de demanda, o bien, en cualquier momento del juicio de garantías, hasta en tanto no se dicte la sentencia ejecutoria en el juicio principal (artículo 141).

Verificados los presupuestos de procedencia, el juez debe resolver si otorga o no, la suspensión provisional, que en caso de concederla deberá ordenar a la autoridad responsable que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran. Ante la premura por decretar la medida para evitar la ejecución del acto reclamado, no cabe la posibilidad de que el juez se allegue de pruebas o diligencias suficientes que acrediten dicha procedencia. En este caso, deberá resolver sobre la concesión de la medida sin llamar a juicio a las demás partes y sin dar oportunidad a la responsable de modificar el contenido de los actos que reclama el quejoso.

La resolución que concede o en su caso niega la suspensión provisional, podrá ser modificada o incluso revocada si ocurren hechos supervenientes que justifiquen la nueva situación jurídica (artículo 140 de la Ley de Amparo). Al respecto podemos mencionar que al no distinguir la Ley, si la modificación o revocación se refiere propiamente a la suspensión provisional o a la definitiva, la Suprema Corte de Justicia, concluye lo siguiente a través de tesis jurisprudencial:

“SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE. LA REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 140 DE LA LEY DE AMPARO PROCEDE TANTO EN LA PROVISIONAL COMO EN LA DEFINITIVA. Es verdad que el artículo 140 de la Ley de Amparo, al establecer que: “Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho

superveniente que le sirva de fundamento", presenta, entre otras, la inquietud de no precisar expresamente qué tipo de suspensión es la que puede ser modificada o revocada por un hecho superveniente, es decir, si se trata de la suspensión provisional o de la suspensión definitiva. Sin embargo, no menos cierto es que al señalar dicho numeral que la revocación o modificación puede solicitarse en cualquier momento mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada, el cual abarca todo el procedimiento del juicio desde la presentación de la demanda de garantías y hasta antes de que sea declarada firme la sentencia ejecutoriada, resulta claro que la citada modificación o revocación por hechos supervenientes procede tanto en la suspensión provisional (siempre que no se haya resuelto la definitiva) como en la definitiva, por estar inmersas ambas dentro del lapso que establece el citado artículo 140. Opinar lo contrario, ya sea considerando que sólo procede dicha revocación o modificación respecto de una u otra, no haría posible alcanzar íntegramente la finalidad que persigue la figura de la suspensión que es la de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan notorios perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso o, en su caso, el de los terceros perjudicados. P./J. 31/2001

Contradicción de tesis 23/99-PL. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 22 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ernesto Martínez Andreu.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 31/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIII, Abril de 2001. Pág. 236. Tesis de Jurisprudencia."

Si la autoridad responsable incurre en incumplimiento, por exceso o defecto en la ejecución de la suspensión provisional, se puede combatir dicha actuación a través del recurso de queja, mismo recurso que procede en contra de la resolución que conceda o niegue la suspensión provisional (artículo 95, fracciones II y XI).¹⁹⁷

B. Suspensión Definitiva.

¹⁹⁷ GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor. Op. Cit., págs. 213 a 216.

Como quedó asentado en el apartado que antecede, en un primer momento la suspensión a petición de parte determina sobre la procedencia de la suspensión provisional, sin audiencia de las partes y con base a la información proporcionada por el quejoso y a las documentales que se acompañan a la demanda.

Ahora bien, la suspensión definitiva en cambio, debe ser otorgada al quejoso por el Juez de Distrito, siempre y cuando de satisfagan las tres condiciones genéricas que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo. Por ello, la suspensión definitiva difiere radicalmente de la provisional, puesto que salvo que se trate de cobro de impuestos, multas u otros cargos fiscales, el cumplimiento de los anteriores requisitos obligan al juzgador a decretar la medida definitiva, a diferencia de lo que ocurre con la suspensión provisional, que por su naturaleza queda sujeta a la discrecionalidad del juez de amparo, a menos que el acto reclamado afecte la libertad personal fuera de procedimientos judiciales. De esta manera, al otorgarse la suspensión definitiva, los actos reclamados que se hayan paralizado o detenido, no pueden ser ejecutados por la autoridades responsables, ya que éstas quedan relevadas del imperio que puede conferirles la ley que normalmente rige sus atribuciones ¹⁹⁸

Luego entonces, siguiendo la línea trazada por Calamandrei, misma que retoma Héctor González Chávez,¹⁹⁹ se dice que la suspensión provisional que concede la medida sin audiencia de las partes es meramente provisoria, toda vez que se encuentra sujeta a un nuevo examen que se realice para conceder la suspensión definitiva, siendo ésta última también provisoria, por su naturaleza de instrumentalidad, esto es, que subsiste hasta el momento en que se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo o en su caso, se concluya el juicio de cualquier otro modo, o bien porque se modifique o se revoque derivado de causas supervenientes o por recursos interpuestos en su contra.

3.6.1. Naturaleza de ambas suspensiones.

La suspensión a petición de parte agraviada se sujeta siempre a condiciones y requisitos especiales, siendo el órgano jurisdiccional el encargado de examinar en

¹⁹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. Cit., págs. 797 y 798.

¹⁹⁹ GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor. Op. Cit., pág. 217.

principio el fondo a decidir y para obtener la garantía que en su caso indemnizará al tercero perjudicado que previamente obtuvo el acto reclamado a su favor. Retomado nuevamente Calamandrei por Juventino V. Castro: en la suspensión a petición de parte el hecho es contrario a derecho, por lo que no se contemplan derechos subjetivos privados, sino derechos públicos subjetivos, de ahí la profunda diferencia entre la suspensión de oficio y la de petición de parte agraviada, ésta última materia del presente apartado.²⁰⁰

En el artículo 130 de la Ley de Amparo se muestra el nacimiento de la suspensión provisional, a la cual se le contrasta con la suspensión definitiva dentro del mismo precepto, cuando se establece que: *“En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva...”*

Por lo tanto de la misma Ley de Amparo es de advertirse las siguientes observaciones:²⁰¹

1. Que sólo se admite una sola clasificación de la suspensión del acto reclamado: *la de oficio y la que se otorga a petición de parte*; en ésta última existe la siguiente subclasificación: *la suspensión provisional y la suspensión definitiva*.

2. Asimismo, que nuestra suspensión provisional está íntimamente ligada a la doctrina del *periculum in mora*. Pues así como el caso extremo del *periculum in mora* lo contiene el artículo 123 de la misma Ley cuando se establece que la suspensión de oficio se dará en forma genérica cuando se encuentre en peligro de consumarse el acto reclamado y con ello se haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada. También dentro de la hipótesis de la suspensión provisional del acto reclamado, el motivo por el que puede otorgarse la misma, consiste

²⁰⁰ CASTRO, Juventino V. Op. Cit., pág. 102.

²⁰¹ *Ibidem*, págs. 121 a 126.

en el peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso. Por lo tanto, la suspensión de oficio contempla el **peligro grave** y la suspensión provisional, de acuerdo al artículo 130 de la Ley de Amparo, se basa en **daños difíciles de reparar con notorios perjuicios para el quejoso**, si se consumara el acto reclamado.

3. En la suspensión provisional no se anticipan los efectos que pudiere tener la sentencia de amparo, solamente ordena *que se mantengan las cosas en el estado que guardan*, hasta que se decrete la suspensión definitiva, y que sólo puede ocurrir en la sentencia de fondo en la que tendría que resolverse la controversia. Lo anterior debido a que toda suspensión del acto reclamado tiene un carácter provisional, dado que el *estado de no ejecución del mandato de autoridad* solamente podrá tener el carácter de definitivo al decretarse de esta manera en la sentencia final que resuelve el fondo de la pretensión planteada en la demanda.

Con la siguiente transcripción del autor Juventino V. Castro, podemos apreciar con mayor precisión la naturaleza de ambas suspensiones: *“La providencia sumaria es, pues, una providencia provisoria que aspira a convertirse en definitiva; nace provisoria, pero con la esperanza de perder en determinado momento éste carácter de provisoriedad, y de convertirse así, lo mismo que si hubiera tenido su origen en el proceso ordinario, en la providencia que define irrevocablemente el mérito.”*

Es entonces la suspensión definitiva, una providencia preservante y posesoria, ya que plantea que al agraviado se le permita continuar en posesión del disfrute de un derecho o situación de hecho, respetando sus garantías individuales.

3.6.2. La garantía a otorgar y la contragarantía.

Con relación a la suspensión del acto reclamado, la Ley de Amparo establece en su artículo 125, lo siguiente:

“Artículo 125.- *En los casos en que es procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso*

otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaron si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.”

De lo anterior se desprende que efectivamente era necesario reglamentar de una manera adecuada la suspensión del acto reclamado, para efecto de tener verdadera eficacia protectora de los derechos e intereses del quejoso, y así también tener en cuenta los legítimos derechos e intereses del tercero perjudicado que quedaban en franca oposición con los del quejoso, en cuyo beneficio se había dictado la medida. Entonces el legislador, resolvió mantener un equitativo y sano equilibrio entre ambos tipos de intereses, sin favorecer al quejoso o al tercero, en detrimento de su oponente.

Por ello se exige que si al conceder al quejoso la suspensión del acto reclamado, y paralizar la ejecución del mismo, se afectan derechos del tercero perjudicado, el agraviado deberá otorgar una garantía en beneficio del tercero perjudicado, suficiente para reparar los daños e indemnizar los perjuicios que pudieran causarse, si no se obtenía la sentencia favorable en el juicio de garantías.²⁰²

A manera de complemento a lo anterior, podemos mencionar que ante la falta de tercero perjudicado, la suspensión debe ser decretada, sin necesidad que el quejoso otorgue fianza, puesto que al no existir una contraparte, no existe la posibilidad de generar daños y perjuicios a alguien en particular. Sirve de apoyo la siguiente tesis jurisprudencial:

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

Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

T.C.

Queja 25/90. María Edid Pérez y coagraviados. 6 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretario: Tito Contreras Pastrana.

²⁰² NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tomo II, Op Cit., pág. 1038.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo VII, Enero de 1991. Pág. 495. Tesis Aislada.”

Esto quiere decir que una vez satisfechos los requisitos legales previstos en el artículo 124 de la multicitada Ley de Amparo, la autoridad competente debe conceder al quejoso la suspensión del acto reclamado; siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos para que surta efectos la medida, sobre todo si con ella pueden afectarse intereses del tercero perjudicado. En estas circunstancias, el quejoso debe otorgar una garantía bastante para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que con la suspensión puedan causarse a dicho tercero, si es el caso de que no se obtenga sentencia favorable en el juicio de amparo.

Ahora bien, concedida la suspensión con garantía, ésta no surte sus efectos hasta en tanto no quede otorgada, esto es, que se haya exhibido en el incidente de suspensión correspondiente. Nuestra Ley de Amparo previendo esta inconveniencia, concede al quejoso un término de cinco días, contados a partir de la fecha de notificación, para otorgar la garantía. De los términos que contiene el precepto 139 de la Ley de la Materia, se advierte que después de vencido el plazo de referencia, se pierde el derecho concedido por la suspensión. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado que el quejoso puede, aún después de haberse vencido el plazo, si es que la ejecución no ha tenido lugar, a otorgar la garantía que la ha sido señalada.

Por otra parte, si se ha concedido la suspensión y se ha otorgado la garantía respectiva, la misma suspensión puede quedar sin efectos si el tercero perjudicado da a su vez caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de las garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de concederse el amparo. A su vez, para que surta efectos la contragarantía de referencia es necesario que el tercero perjudicado cubra previamente el costo de lo que haya otorgado el quejoso.

En este sentido la ley, consciente del conflicto de intereses que puede existir entre el quejoso y el tercero perjudicado, los coloca a ambos en pie de igualdad, concediéndoles el derecho de suspender o ejecutar el acto reclamado siempre y cuando respondan de los daños y perjuicios que su decisión genere.²⁰³

Además, el artículo 127 de la Ley de Amparo, señala expresamente los casos en los que no procede admitir contrafianza: *“No se admitirá la contrafianza cuando de ejecutarse el acto reclamado, quede sin materia el amparo, ni en el caso del párrafo segundo del artículo 125 de esta Ley.”* Por lo tanto, podemos afirmar que los casos en que no procede admitir dicha caución son los siguientes:

- a) Cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo.
- b) Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado, que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

3.6.3. El Informe Previo.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Amparo, una vez que se ha promovido la suspensión del acto reclamado conforme al artículo 124, el juez de Distrito pedirá el Informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo en un término de veinticuatro horas.

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

²⁰³ CARRANCÁ BOURGET, Víctor A. Op. Cit., pág. 580.

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

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

En apego al precepto 132 de la Ley de Amparo, el informe previo deberá expresar si son ciertos o no, los hechos que se le atribuyen a la autoridad que lo rinde y que determinan la existencia del acto reclamado. En dicho artículo se menciona también que la falta de informe establece la presunción de ser cierto el acto presuntamente violatorio de garantías, para el sólo efecto de la suspensión, es decir, para considerar si debe o no otorgarse ésta.

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

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

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

Podemos afirmar que el informe previo en sí, no tiene ninguna definición ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Ley reglamentaria, por lo anterior, no hay una especificación a qué momento previo se refiere, sin embargo, debe entenderse que se le denomina previo por ser anterior al informe justificado que se rinde en el expediente principal, y que servirá para resolver el fondo de la

controversia. En estas circunstancias, podemos mencionar algunas características que deben resaltarse de dicho informe previo:²⁰⁴

1. Las autoridades superiores e inferiores de la autoridad responsable, no pueden rendir informe correspondiente a ésta última, la cuál debe referirse a una explicación que pueda ser utilizada para efectos de otorgar o no, la suspensión.

2. No se puede mencionar que no se tuvo intervención alguna en los actos reclamados y simplemente dejar de rendir el informe, ni tampoco suplirse el informe previo con el informe justificado.

3. La autoridad responsable no esta obligada a contestar en forma positiva o negativa, sobre la materia propia del amparo, ni sobre de la suspensión. Puede y debe formular alegaciones respecto a la procedencia o falta de fundamentación del propio juicio de amparo y de la suspensión, según sea el caso.

4. Si la autoridad responsable no responde categóricamente si es o no cierto el acto que de ella se reclama, se debe entonces presumir la certeza de los actos, y el juez de Distrito analizará únicamente si debe concederse o no el amparo. Si son varios los puntos que se plantean, y se contestan sólo algunos de ellos, en los que se deje se contestar se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario.

5. El informe que se haya rendido fuera del término de las veinticuatro horas, se sanciona con multa, sin embargo, tiene validez para efectos del procedimiento. Lo único que se exige es que el informe llegue al expediente con oportunidad suficiente para en su caso, las partes puedan ofrecer pruebas en contrario.

6. Para la rendición del informe previo, no es válido alegar que las oficinas públicas no funcionan o que lo hacen en forma imperfecta, sobretodo con relación a documentos que momentáneamente no se encuentran a la mano.

²⁰⁴ CASTRO, Juventino V. Op. Cit., págs. 136 y 137.

3.6.4. Responsabilidades dentro de la Suspensión.

Con relación a las responsabilidades dentro de la suspensión del acto reclamado, bien podemos estudiar la siguiente clasificación:²⁰⁵

A. Las responsabilidades de las autoridades que conocen del juicio de amparo, y específicamente dentro de la suspensión, son motivo de frecuentes polémicas derivado de las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo, la cual sanciona el otorgar la suspensión cuando no debía haberse otorgado o negarla, cuando debió haber sido decretada.

Al respecto, existen diversas disposiciones que sancionan a las autoridades que incurren en algún tipo de responsabilidad, sin que ello implique una tipicidad establecida con precisión.

En el artículo 199 de la Ley de Amparo, se prevé una sanción por abuso de autoridad para quien conociendo el incidente de suspensión, no suspenda el acto reclamado, aún cuando se trate de peligro de privación de la vida o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si es el caso de que se ejecute el acto reclamado.

El artículo 200, considera como un delito cometido contra la administración de justicia, cuando a pesar de que la procedencia de la suspensión resultase notoria, el juez de Distrito no la concediera por negligencia o motivos inmorales, o como hipótesis inversa, se ordena la sanción penal correspondiente por decretar la suspensión aún en forma provisional, y con la misma se ocasionaran daños o se generaran ventajas indebidas.

Y en este sentido, es importante para nosotros mencionar la importancia del juzgador dentro del otorgamiento de la suspensión, pues de nada servirían las leyes más sabias y precisas, ni los principios de doctrinas jurídicas más aproximadas a las necesidades de una sociedad civilizada, ni las creaciones de las leyes y códigos más impecables, ni siquiera el más alto propósito de gobernantes y gobernado para allegarse lo más

²⁰⁵ *Ibidem*, págs. 144 a 152.

posible a la perfectibilidad, si no existieran personas investidas por la ley del mandato imperativo de cuidar que las leyes efectivamente se respeten y se apliquen, para sancionar a los remisos y reacios de su cumplimiento.²⁰⁶

B. En esta clasificación podemos agrupar a las responsabilidades de las autoridades en donde se origina propiamente el acto reclamado.

El precepto 204 de la Ley de Amparo, señala que serán sancionadas en términos del Código Penal Federal, aquellas autoridades que rindan informes falsos o que nieguen la verdad dentro del incidente de suspensión. Y en esta clase de responsabilidades es en donde se plantea la cuestión de si la autoridad responsable debe considerarse como demandada en el juicio de amparo, al estilo del Derecho Privado, o como la responsable en términos penales en la comisión de un delito de esta naturaleza. Sin embargo, es importante mencionar que la autoridad responsable no es una parte demandada que tenga que responder al quejoso. Tampoco debe ser la responsable una persona perseguida por haber cometido un ilícito penal, por lo que lo procedente en estos casos será anular el acto que se reclama por ser contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien sancionar a un autor por desobediencia a esta última.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 206 de la Ley de la Materia, aquella autoridad que no acate un auto de suspensión debidamente notificado, deberá ser sancionada, en términos del Código Penal Federal por el delito de abuso de autoridad, con relación a la desobediencia cometida.

El artículo 207 de la Ley, considera una sanción al delito cometido en contra de la administración de justicia, en el supuesto de que la responsable, en los casos de suspensión del acto reclamado, admita una garantía o contragarantía insuficiente con relación al cálculo del daño causado.

Con relación a los jefes y encargados de oficinas de correos y telégrafos, quienes deben recibir y transmitir mensajes y oficios que emitan las autoridades que conozcan

²⁰⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII, Buenos Aires, Argentina, Ed. Bibliográfica Argentina, Letra J, pág.65.

de la suspensión, aún fuera de las horas de despacho y aún cuando existan disposiciones en contra de las autoridades administrativas. Según lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley de Amparo, cuando dicha recepción y transmisión no se lleve a cabo, los infractores pueden ser castigados por resistencia de particulares y desobediencia.

C. Una tercera clasificación proviene de lo dispuesto por el artículo 211 de la Ley Reglamentaria en mención, mismo que a la letra dice:

“Artículo 211.- Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión y multa de diez a noventa días de salario:

I. Al quejoso en un juicio de amparo que al formular su demanda afirme hechos falsos u omitan los que le consten con relación al amparo, siempre que no se reclamen algunos de los actos a que se refiere el artículo 17;

II. Al quejoso o tercero perjudicado en un juicio de amparo, que presente testigos o documentos falsos, y

III. Al quejoso en un juicio de amparo que para darle competencia a un juez de Distrito, designe como autoridad ejecutora a una que no lo sea, siempre que no se reclamen algunos de los actos a que se refiere el artículo 17.”

Dicho numeral hace referencia a la responsabilidad de las partes en el juicio de amparo, y aunque no se refiere propiamente a la suspensión del acto reclamado, de la lectura por ejemplo de la fracción I, se advierte claramente una responsabilidad penal general que tiene que ver con la suspensión, toda vez que se establece una sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salario al quejoso en el juicio de amparo, al formular su demanda afirme hechos falsos u omita los que le consten en relación con el amparo, siempre que no se reclamen algunos de los actos que contempla el artículo 17 de la misma Ley (aquéllos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación o destierro, o algunos de los prohibidos por el precepto 22 de la Constitución).

Resalta por su ausencia dentro de las responsabilidades de las partes, el tercero perjudicado, que a pesar de intervenir en el trámite de la suspensión: otorgando contrafianza para ejecutar, en la aportación de pruebas, en los recursos que se

desprenden del propio incidente, o inclusive en algunas otras diligencias aunque ocurran fuera del procedimiento incidental. En este sentido, se puede equiparar al quejoso con el tercero perjudicado, de manera que también podría ser sancionado, por el hecho de que también su afirmación de hechos o la omisión de aquéllos que le consten puede desviar resoluciones judiciales que perjudiquen no sólo a las partes, sino en determinado momento a la colectividad misma.

El artículo 81 de la Ley de Amparo dice:

“Artículo 81.- Cuando en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento, se niegue la protección constitucional o desista el quejoso, y se advierta que se promovió con el propósito de retrasar la solución del asunto el que emana el acto reclamado o de entorpecer la ejecución de las resoluciones respectivas o de obstaculizar la legal actuación de la autoridad se impondrá al quejoso o a sus representantes, en su caso, al abogado o a ambos, una multa de diez a ciento ochenta días de salario, tomando en cuenta las circunstancias del caso.”

El hecho de existir únicamente una sanción administrativa y no una sanción penal, es la causa por la que muchos delincuentes profesionales utilizan este medio de control constitucional para cometer fechorías, encubriendo sus actividades irregulares con la supuesta defensa de sus derechos fundamentales.

3.6.5. Principio de la naturaleza dinámica del Acto Reclamado.

Si la función de la suspensión, es la preservación de la materia del amparo y ésta se encuentra determinantemente vinculada con el acto reclamado, resultaría obsoleto para la afectación del fondo del asunto, que el acto de autoridad careciera de potencia vital, es decir, de dinamismo.

Juventino V. Castro, hace alusión a este principio, y lo utiliza precisamente para determinar la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, con los siguientes razonamientos que se encuentran expuestos dentro de su obra denominada El Sistema del Derecho de Amparo:²⁰⁷

²⁰⁷ Ibídem, págs. 153 a 155.

“En síntesis, la problemática a resolver por el órgano jurisdiccional de amparo, respecto a la suspensión del acto reclamado, es el análisis de si es el caso –en su estructura ontológica- es posible generador, o no, de situaciones que cambien, deterioren o consuman irreparablemente sus efectos.”

“Por todo lo anterior, dentro del manejo de la procedencia de la suspensión, ocurre ante todo contemplar el acto reclamado en si –antes que cualquier otro aspecto pertinente-, para partir de su potencial real, y concluir que cuando carece de una aptitud dinámica para producir efectos, o éstos se han producido en toda su capacidad, resulta inútil plantear se ordene su paralización. O no tenía movilidad, o ésta ya se desgastó: llegó su acabamiento.”

“Por lo contrario, si el acto reclamado tiene su potencial dinámico, y mediante él puede afectar la materia del proceso en el fondo, o al menos lo pone en grave peligro por no existir otra forma legal de evitar ese daño, la suspensión debe concederse, siempre y cuando se cumplieren además los requisitos que exige la institución suspensiva.”

Con este principio podemos entender con claridad, la razón por la cual es improcedente la suspensión de actos negativos o que son consecuencia de otros que tienen a su vez el carácter de negativos. Asimismo, la fundamentación de estos actos negativos no será la misma que la de los actos prohibitivos, porque éstos últimos podrían dar motivo a ejecutar los actos reclamados por parte del quejoso si es el caso de que se conceda la suspensión, lo que podría ocasionar que el juicio quedara sin materia, lo cual no corresponde a la naturaleza de los primeros.

A su vez, se puede comprender la improcedencia de la suspensión tratándose de actos consumados (mismos que ya no se encuentran en dinamismo); actos de tracto sucesivo (que se clasifican en dos: los consumados y los consumibles que si admiten la suspensión); los actos futuros e inciertos, que se refieren a actos meramente probables, con una remota ejecución.

En cambio, la suspensión resulta totalmente procedente contra los actos inminentes, que si bien están colocados en el futuro, deben paralizarse para resolver el fondo del

asunto, si es que tienen una consistencia real. Evidentemente si tienen una naturaleza dinámica totalmente viva, son perfectamente suspendibles.

3.6.6. Vigencia de su otorgamiento.

Si la suspensión es otorgada de oficio y de plano por el juez de Distrito o por el magistrado del Tribunal Unitario de Circuito (en el caso de amparo indirecto), comenzará a correr su vigencia desde el momento mismo en que el quejoso tenga consigo la copia certificada del auto por el que se concede la medida cautelar. Lo anterior debido a que es un requisito indispensable para evitar que las autoridades responsables ejecuten el acto que se reclama. Luego entonces dicha medida tendrá vigencia hasta que la autoridad cumplimente la sentencia que se haya dictado en el juicio de garantías, razón por la que se ha comparado con la suspensión definitiva. En este orden de ideas y con relación al amparo Directo que se presenta ante la misma autoridad responsable, el efecto de la medida cautelar comienza desde que ésta es otorgada y hasta que el órgano colegiado notifica la ejecutoria del amparo y cumple la resolución. Por lo general, la suspensión de oficio y de plano no requieren exhibir garantía para surtir sus efectos.²⁰⁸

En la suspensión a petición de parte agraviada, tal como quedó asentado anteriormente, el juez de Distrito, el superior de la autoridad responsable o el magistrado del Tribunal Unitario de Circuito, podrán concederla a través del acuerdo por el que se ordena que se forme por duplicado el incidente de suspensión, dado que el mismo se lleva en un expediente diverso al expediente principal.

Es indispensable resaltar el hecho de que si se concede la suspensión provisional ésta surte sus efectos, sin embargo, dejaría de surtirlos si el quejoso no exhibe la garantía fijada por el órgano jurisdiccional, misma que deberá especificar el monto a que asciende, así como la leyenda “ya sea en billete de depósito de Nacional Financiera o Póliza de Fianza de Compañía Afianzadora legalmente autorizada”, lo anterior, como

²⁰⁸ GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor. Op Cit., pág. 227

ya se había mencionado con anterioridad, con la finalidad de prevenir los posibles daños y perjuicios que se causen al tercero perjudicado si se negara el amparo.

La suspensión a petición de parte agraviada en el amparo indirecto, tomará vigencia a partir de que el órgano jurisdiccional notifique al quejoso su otorgamiento y que éste tenga en su poder la copia certificada del acuerdo que concede dicha medida cautelar, hasta en tanto se resuelva si se concede o no, la suspensión definitiva.

La vigencia de la suspensión a petición de parte agraviada en el amparo directo surte sus efectos desde el momento en que la propia autoridad responsable decreta la medida, siempre y cuando la parte quejosa dé cabal cumplimiento a lo dispuesto por el precepto 124 de la Ley de Amparo, y termina cuando el órgano colegiado dicta la sentencia respectiva. Sin embargo, la suspensión otorgada dejará de surtir sus efectos en el momento en que la responsable misma cumplimente la ejecutoria resuelta por el tribunal.

Cabe mencionar, que o anterior es válido en las materias civil y administrativa, más no en materia laboral, debido a que en ésta, para que la responsable pueda conceder la suspensión al quejoso, además de vigilar el cumplimiento del artículo 124 de la Ley de Amparo, la medida cautelar no deberá poner en peligro a la parte trabajadora en el sentido de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo.²⁰⁹

3.7. La Suspensión en el Amparo Indirecto.

Como sabemos el juicio de amparo se agrupa en dos vertientes: el amparo indirecto y el amparo directo. La suspensión del acto reclamado, como toda medida cautelar y dada su naturaleza instrumental, encuentra su adecuación en estas dos clases de amparo, admitiendo de esta forma una primera clasificación en estos dos sectores del amparo, siendo: la suspensión en amparo indirecto y la suspensión en amparo directo. La primera de ellas y a la que atenderemos primeramente, obedece a dos

²⁰⁹ *Ibidem*, págs. 232 y 233.

subclasificaciones: la suspensión de oficio y a petición de parte agraviada (temas que ya hemos estudiado en los numerales 3.4. y 3.5. del presente capítulo).

Luego entonces, la controversia incidental suspensiva en amparo indirecto bi- instancial, es competencia del juez que esté conociendo del fondo del asunto (artículo 122 de la Ley de Amparo), procediendo en contra de sus resoluciones los recursos que señala al efecto la misma Ley de Amparo, que son los de revisión y de queja, los cuales son resueltos por el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, atendiendo a los ámbitos territorial, material y por turno (artículo 85, fracción I y 99 de la Ley de Amparo).

En la substanciación del incidente de suspensión, se observa el principio de prosecución judicial, dentro del que el órgano jurisdiccional está obligado a tramitar la suspensión en estricto apego a las disposiciones legales aplicables.

Como ya ha quedado asentado, en el juicio de amparo indirecto existen dos tipos de suspensión del acto reclamado: la suspensión de oficio y a petición de parte agraviada. Dentro de ésta última como ha quedado señalado existe una segunda clasificación: la suspensión provisional y la suspensión definitiva. De manera que cada una de estas suspensiones tiene sus propios requisitos de procedencia y reglas relativas a los efectos que produce, mismos que han sido estudiados en el transcurso del presente capítulo.

Los efectos de la suspensión provisional, de acuerdo con el artículo 130 de la Ley de Amparo, consisten en que la autoridad responsable queda obligada a mantener las cosas en el estado en que se encuentren hasta en tanto se notifique la resolución de la suspensión definitiva.

La suspensión definitiva por su parte, tiene el efecto de perdurar hasta que se resuelve el asunto en lo principal, es decir, hasta que se dicte sentencia constitucional, por lo que sus efectos son similares a los que produce la suspensión de oficio, misma que se mantiene hasta que se sobresee en el juicio o hasta que se resuelve en fondo del asunto. Lo anterior implica que se mantienen las cosas en el estado que guardaban al

momento de decretarse, sin que esto pueda confundirse con los efectos restitutorios propios de la sentencia dictada en el juicio de amparo.²¹⁰

3.8. La Suspensión en el Amparo Directo.

Considerando que el juicio de amparo directo, se promueve en única instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y procede contra sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, son materia de estos juicios las sentencias definitivas y las resoluciones que ponen fin al juicio de tribunales judiciales, administrativos y del trabajo.

De esta forma, la suspensión del acto reclamado en amparo indirecto, se encuentra regulada por las fracciones X, párrafo segundo, y XI del artículo 107 constitucional, así como el Título Tercero, Capítulo III, artículos 170 a 176 de la Ley de Amparo.²¹¹

En apego a lo dispuesto por el precepto 170 de la Ley de Amparo, en los juicios de amparo cuya competencia sea de los Tribunales Colegiados de Circuito, le corresponde a la autoridad responsable decidir sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado, de conformidad con el artículo 107 constitucional. Luego entonces, los Tribunales Colegiados de Circuito carecen de facultades para conocer de la suspensión en el amparo directo, limitándose exclusivamente dentro de su competencia, a conocer del recurso de queja que se interponga contra las resoluciones decretadas por la responsable:²¹²

“Artículo 95. El recurso de queja es procedente:

...

VIII. Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehúsen la admisión de fianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad

²¹⁰ BARRERA GARZA, Óscar. Op. Cit., págs. 234 y 235.

²¹¹ NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tomo II. Op Cit., pág. 1097.

²¹² MARTÍNEZ GARCÍA, Hugo. Op. Cit., págs. 200 y 201.

caucional en los casos a que se refiere el artículo 172 de esta Ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados.”

Contrario a la suspensión del acto reclamado que incidentalmente se sigue a instancia de parte en el juicio de amparo indirecto, en materia de amparo indirecto no se requiere el trámite incidental. Para la concesión de la suspensión, la Ley de Amparo fija reglas, según se trate de sentencias dictadas en materia penal, civil, administrativa o de laudos en materia federal.²¹³

La suspensión se solicita en el escrito inicial de demanda, aún cuando en realidad, pueda solicitarse en cualquier tiempo, mientras no se pronuncie sentencia definitiva en el juicio principal. Tampoco la ley prevé que para resolver acerca de la medida cautelar, la autoridad responsable tenga que rendir su informe previo, debido a que es la misma autoridad responsable quien tiene que decidir sobre la procedencia o no, de la suspensión del acto reclamado; la ley sólo exige que la responsable rinda su informe justificado, pero para efecto de resolver cuestiones de fondo, no para el otorgamiento de la suspensión.²¹⁴

²¹³ Ídem.

²¹⁴ CHÉVEZ GONZÁLEZ, Héctor. Op. Cit., pág. 233.

CAPITULO IV

LA TESIS JURISPRUDENCIAL DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA

4.1. Antecedentes.

A través del juicio de amparo, los órganos judiciales tienen la facultad de dejar sin efecto los actos de autoridad o en su caso las leyes, que violen garantías individuales o de alguna manera restrinjan la esfera competencial de autoridades estatales o federales, en perjuicio de cualquier particular. Sin embargo, este proceso constitucional requiere tiempo suficiente para que se lleve a cabo acorde con todas las garantías y se ajuste a lo dispuesto por la ley.

De esta manera, y dadas las circunstancias de enormes cargas de trabajo, los tribunales no siempre son expeditos y la impartición de justicia pronta y efectiva de la que habla el artículo 17 constitucional, en muchos casos llega muy tarde, dado que el tiempo que transcurre para obtenerla, la priva en muchos de los casos de su eficacia misma. Luego entonces, las sentencias obtenidas resultan muchas veces frustrantes ya

que por el pasar de tanto tiempo, el victorioso en la litis a veces no puede ser reintegrado en el uso y goce de su derecho, muchas veces ni siquiera en forma parcial.

De lo anterior se advierte la gran importancia que posee la figura de la suspensión del acto reclamado, cuyo objeto principal es -como ya lo hemos estudiado en el presente trabajo de investigación-, preservar la materia del juicio, para que al momento de dictarse la sentencia constitucional, se declare el derecho del gobernado, restituyendo al quejoso en el goce de la garantía individual violada, restituyendo las cosas tal como se encontraban antes de la violación alegada.

Sin embargo, a pesar de que mantener viva la materia del amparo es el objeto primordial de la suspensión, éste no es el único, puesto que también con esta institución se persigue:²¹⁵

- a) Evitar perjuicios de difícil reparación al quejoso;
- b) Garantizar la reposición de los daños y la indemnización de los perjuicios que con su concesión pudiera causarse al tercero perjudicado, en el caso de que el quejoso no obtenga sentencia favorable, e
- c) Impedir que con la concesión de la medida se contravengan disposiciones de orden público o se siga perjuicio al interés social.

Pero la demora en los procesos judiciales no es exclusiva del juicio de amparo, puesto que en cualquiera de ellos puede presentarse dicho inconveniente que ha encontrado solución en las **medidas cautelares**.

4.2. Desarrollo.

En la doctrina mexicana, existe un gran número de tratadistas en materia de amparo que han optado por asegurar que la suspensión del acto reclamado es una medida cautelar, toda vez que la misma produce efectos conservativos e innovativos, que son

²¹⁵ GONGORA PIMENTEL, Genaro. Op. Cit., pág. 152.

característicos de las medidas cautelares y que finalmente impactan en la resolución que se dicta para la concesión de la suspensión del acto que se reclama.

La Real Academia Española ²¹⁶define la palabra cautelar como: *“Dicho de una medida o de una regla: Destinada a prevenir la consecución de determinado fin o precaver lo que pueda dificultarlo. Acción, procedimiento, sentencia cautelar.”*

Hugo Martínez García ²¹⁷encuentra a manera de definición de las medidas cautelares la siguiente:

“Como los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.”

Juventino V. Castro ²¹⁸conceptualiza -sin que ello constituya una definición propiamente- la relación que guarda la suspensión del acto reclamado con las medidas cautelares, en los siguientes términos:

“La suspensión del acto reclamado en el derecho de amparo (...), es una providencia cautelar cuyo contenido constituye una determinación jurisdiccional, se carácter instrumental, que ordena a las autoridades señaladas por el quejoso como responsables mantengan provisoriamente las cosas en el estado que guardan al dictarse la providencia, hasta que se dicte la providencia principal en la controversia constitucional; pero que bajo la responsabilidad de la ordenadora permite la toma de otras medidas de cautela que permiten provisionalmente el respeto inmediato a las garantías constitucionales que se dicen violadas, o el disfrute de los beneficios que en forma definitiva y permanente sólo podrá otorgar la sentencia; eviten el peligro de la consumación irreparable del acto reclamado debido a la demora en el acceso a la resolución final que debe decretarse en el proceso; o aseguren la viabilidad o reparatoria para el caso de que se otorgare la protección constitucional, permitiéndose la eventual y condicionada ejecución del acto reclamado.”

²¹⁶ Real Academia Española página web: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cautelar

²¹⁷ MARTÍNEZ GARCÍA, Hugo, Op. Cit., pág. 72.

²¹⁸ CASTRO, Juventino V. Op, Cit., págs. 63 y 64.

Piero Calamandrei,²¹⁹ proporciona una importante clasificación de las medidas cautelares, atendiendo a la relación de instrumentalizada que guarda la providencia cautelar con relación a la principal:

Providencias instructorias anticipadas.- Con las cuales se propone fijar y conservar ciertas resultancias probatorias, ya sean positiva o negativas, que podrían ser útiles en posteriormente en futuro proceso de cognición. Dichas providencias son adoptadas en el transcurso del proceso ordinario, formando parte del mismo, sin embargo, antes de iniciarse el proceso, existen razones suficientes para considerar que la providencia instructoria se tarde; luego entonces, sus resultados serían en todo caso menos eficaces (verbigracia: La exhibición de un testamento).

Providencias dirigidas a asegurar la ejecución forzada.- Con ellas se facilita el resultado práctico de una futura ejecución forzada, impidiendo la dispersión de los bienes que pueden ser objeto de la misma ejecución. Ejemplo: el embargo precautorio de los bienes de la parte demandada.

Anticipación de providencias decisorias.- A través de las cuales se decide en forma interina una relación controvertida, esperando que mediante el proceso ordinario, se perfeccione o confirme en una decisión definitiva, y de la que si no se decide y la situación perdura hasta la llegada de la providencia definitiva, se podrían generar a una de las partes, daños irreparables, ejemplo de lo anterior lo constituye la fijación provisional de la pensión alimenticia.

Cauciones procesales.- Son las providencias cuya denominación revela típicamente la finalidad cautelar, consistente en la imposición de una caución por parte del juez, la cual se ordena a manera de condición para obtener una ulterior providencia judicial.

De esta manera, las medidas cautelares poseen ciertas características a las cuales se encuentran estrictamente sometidas, dada su naturaleza jurídica.²²⁰

²¹⁹ CALAMANDREI, Piero. Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares. Traducción de Santiago Sentis Melendo, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945, pág. 52.

1.- La provisionalidad como característica principal, que implica que sus efectos jurídicos no solamente son temporales, sino que tienen una duración limitada con relación al periodo de tiempo que debe transcurrir entre el surgimiento de una providencia cautelar y la emanación de otra providencia jurisdiccional definitiva. Luego entonces, la relación que guarda -en el caso de las cautelares-, se encuentra destinada a agotarse en tanto se produzca la providencia relativa al fondo de la controversia. Por ello, el interés que surge para dar lugar a las medidas cautelares, es precisamente el peligro de daño jurídico derivado del retardo en la ejecución de una providencia jurisdiccional definitiva (***periculum in mora***), al que es necesario además el carácter de urgente y éstos dos dar origen a uno tercero: la mora en la providencia definitiva, misma que puede generar un ulterior daño a alguna de las partes.

En nuestro caso, la suspensión del acto reclamado dentro del juicio de amparo genera efectos provisionales encaminados a otorgar al juicio principal las mejores condiciones para poder proveer una sentencia justa y congruente, sin la presión de que cada que pase más tiempo, se incremente el riesgo de ocasionar daños irreparables a alguna de las partes.

2.- Consistente en que la providencia precautoria se dicta inaudita parte, para la que no importa violar el principio de bilateralidad, permitiéndose a la parte adversa una vez que se ha cumplido, discutir su procedencia y en su caso, su extensión.

3.- La ***apariencia de buen derecho (fumus boni iuris)***, en donde encuentra su cimiento para prosperar, puesto que si efectivamente existe un derecho que requiere protección provisional y urgente, derivado de un daño producido o de inminente ejecución, hasta en tanto dure el proceso dentro del cual se debate la pretensión de quien sufre daño o en su caso, amenaza. En este sentido, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro existente en la demora, que no puede separarse de otro preventivo cálculo que debe hacerse, relacionado con la existencia del derecho, cuya tutela es solicitada ante los tribunales.

²²⁰ GONGORA PIMENTEL, Genaro. Op. Cit., págs. 154 y 155.

De lo anterior se concluye que, resulta innegable el hecho de que la suspensión del acto reclamado efectivamente reviste el carácter instrumental de una medida cautelar.

4.3. Debate llevado a cabo en Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 14 de Marzo de 1996.

Cuando la tesis I.3o.A 125 K, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en donde por vez primera se implementan elementos propios de las medidas cautelares (apariencia del buen derecho y peligro en la demora) a la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, contiene en la contradicción de tesis 3/95, es que surge la jurisprudencia P./J. 15/96, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que reitera la aplicación de los elementos de *fumus boni iuris* y *periculum in mora*, a la suspensión de los actos reclamados en el juicio de garantías.

En las mismas circunstancias, al resolver la contradicción de tesis 12/90, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteró la aplicación de dichos elementos propios de las medidas cautelares, pero ahora a la suspensión de los actos reclamados en el juicio constitucional, tal como se desprende de la jurisprudencia P./J. 16/96.

Antes de conocer el debate llevado a cabo en Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 14 de Marzo de 1996, resumiremos puntos destacados de las ejecutorias de definieron las tesis 3/95 y 12/90, mismas que dieron lugar a las jurisprudencias P./J. 15/96. y P./J. 16/96.

En este sentido, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el toca 2233/93, emitió la siguiente tesis:

“SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS PROCEDE CONCEDERLA, SI EL JUZGADOR DE AMPARO SIN DEJAR DE

OBSERVAR LOS REQUISITOS DEL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, CONSIDERA QUE LOS ACTOS SON APARENTEMENTE INCONSTITUCIONALES.

Para decidir sobre la procedencia de la suspensión de los actos reclamados, debe tomarse en cuenta que la suspensión tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que en su día - lejano, en muchas ocasiones- declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada, eficaz e íntegramente; y para lograr este objetivo en el capítulo III, del título segundo, del libro primero, de la Ley de Amparo, se contienen una serie de disposiciones legales encaminadas todas ellas a conservar viva la materia del amparo, sin afectar intereses de terceros, ni de la sociedad, dentro de esas disposiciones legales se prevé, desde la suspensión automática de los actos hasta el tomar las medidas que estime convenientes el juzgador de amparo, para que no se defrauden derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión (paralización de los actos reclamados), sino la existencia de otras medidas cautelares, tales como poner a un reo en libertad o levantar un estado de clausura ya ejecutada (criterio sustentado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), estos actos llevan implícito un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo que puede un día ser favorable. Esta suspensión de los actos que adelanta la efectividad aunque sea de manera parcial y provisional, de la sentencia de amparo, se encuentra perfectamente justificada con la preservación de la materia de amparo y el evitar que se causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso. Para que se otorgue la suspensión es necesario que se den los requisitos del artículo 124 de la ley de la materia, que son: que la solicite el quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Cuando se den estos tres requisitos la medida cautelar deberá concederse, procurando el juzgador de amparo fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio (último párrafo del citado artículo). Ahora bien, habría que preguntarse cómo el juzgador de amparo va a considerar que se cumplen los requisitos antes mencionados y cómo va a procurar fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo, la respuesta lógica y jurídica es mediante el análisis de la demanda de garantías y los anexos que se acompañan, tratándose de la suspensión provisional, y mediante el análisis de la demanda de amparo, los informes previos y las pruebas que aporten las partes, tratándose de la suspensión definitiva, porque dentro de las disposiciones que regulan este incidente de suspensión, se contempla la posibilidad de probar, con ciertas limitaciones propias de un procedimiento sumario,

*pero existen pruebas dentro del incidente que deben ser tomadas en consideración, siguiendo los principios que rigen cualquier procedimiento, todo esto deberá ser tomado en consideración por el juez de Distrito para decidir si concede o niega la suspensión definitiva, para efectos prácticos podemos decir que debe tomar en cuenta todo lo que contiene el cuaderno incidental que se forma por separado del principal. Además, de conformidad con el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Federal para el otorgamiento de la suspensión se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, para determinar esa "naturaleza de la violación alegada" (aparte obviamente de la certeza de actos), es que se estableció un sistema probatorio, con limitaciones como dijimos, dentro del incidente de suspensión, por lo que apreciar la legalidad de un acto para otorgar la suspensión, es acorde con lo establecido por el legislador federal. En este orden de ideas, el juez de amparo siendo perito en derecho, no puede dejar de advertir en el incidente de suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin realizar un estudio profundo o desviarse a cuestiones propias del fondo (como son las causales de improcedencia del juicio de garantías), simplemente de la lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, salta muchas veces a la vista la ilegalidad de los actos reclamados, ilegalidad que deberá sopesar al estimar que la suspensión de dichos actos puede ocasionar perjuicio al interés social o al orden público, en cuyo caso si el perjuicio al interés social o la contravención al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada; no por el hecho de que el juzgador no advirtió la ilegalidad del acto reclamado, sino porque el interés de la sociedad y la preservación del orden público están por encima del interés del particular afectado. Pero cuando el juzgador de amparo sopesa la ilegalidad (aunque sea presuntivamente) del acto reclamado con los intereses sociales y el orden público, y llega a la convicción de que la suspensión de aquél en nada perjudica el interés social ni contraviene el orden público, debe otorgar la medida cautelar para no ocasionar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y para conservar viva la materia del amparo. Hay innumerables ejemplos de actos (presumiblemente ilegales) contra los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado procedente la medida cautelar, inspirada sin lugar a dudas, en el principio doctrinal *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, esto es, que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión existe y le pertenece, aunque sea en apariencia; así como en las palabras de Chiovenda de que "El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón", es decir, si el particular tiene 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, se le restituyan sus derechos. Con base en esto, podemos afirmar que cuando un acto reclamado es inconstitucional en sí mismo, como podría ser la*

orden para torturar al quejoso, la suspensión se otorgará de inmediato para que cese o se suspenda el acto inconstitucional reclamado, cuando el acto no sea inconstitucional en sí mismo, como la orden de aprehensión, se concederá la suspensión cuando apreciando el acto y teniéndolo por cierto o presuntivamente cierto, las características que lo rodean lo hacen inconstitucional, como sería que dicha orden hubiese sido emitida fuera de procedimiento judicial por autoridad que carece de facultades para emitirla. Y existe otra clase de actos reclamados que también son susceptibles de suspenderse que son aquellos cuya ilegalidad queda probada en la tramitación del incidente de suspensión, aunque sea de manera presuntiva, indiciaria o aparente, ilegalidad que para el juzgador de amparo, que es perito en derecho, es muy probable o certera, por lo que teniendo a su cargo proveer sobre la suspensión para conservar la materia del juicio de garantías y evitar que se le causen al quejoso daños y perjuicios de imposible o difícil reparación, deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante que, podrá cambiarse al dictar la sentencia de fondo. Esto es, el juzgador de amparo al analizar las constancias que obran en el cuaderno incidental, para decidir sobre la certeza del acto y la suspensión de aquél al resultar cierto, no puede dejar de percatarse de la ilegalidad que reviste el acto reclamado, puesto que necesariamente, para poder decidir sobre el otorgamiento de la medida cautelar, tendrán que hacerse consideraciones sobre "el fondo del negocio", aunque éstas sean limitadas y con las reservas probatorias lógicas que puedan darse, consideraciones que pueden ser provisionales y siempre sin prejuzgar sobre la resolución final, pero que para efectos exclusivos de la suspensión, no es lógico ni jurídico ni justo que se reserve la convicción (provisional y anticipada pero al fin convicción) de que el acto reclamado es ilegal y que los daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que sufra el quejoso, si se le niega la suspensión, se derivarán precisamente de la ejecución del acto administrativo ilegal. Es cierto que la apreciación necesaria sobre el buen derecho del promovente (para que pueda decirse que se ve afectado por un acto arbitrario), anticipa el fondo del juicio principal, pero no hay que olvidar que lo adelanta sólo provisionalmente, es decir, sin prejuzgarlo, y además, no lo adelanta más que en la propia concesión de la suspensión, que siempre tendrá un carácter temporal, sin más efecto que mantener las cosas en el estado en que se encuentran, retardando en el peor de los casos, la ejecución del acto de autoridad, pero salvaguardando la materia del juicio constitucional que siempre de una forma u otra, versa sobre el respeto de los derechos públicos subjetivos de los gobernados. Este criterio es apegado a las disposiciones legales que rigen el incidente de suspensión en materia de amparo, en virtud de que si el juzgador se "convence provisionalmente" de que el acto reclamado es ilegal, y se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, deberá otorgar la suspensión del acto reclamado, fijando 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, en caso contrario, esto es, que no se

cumplan dichos requisitos, el juzgador negará la suspensión aunque estime que el acto es legalmente irregular. Es muy importante mencionar que no es obstáculo para sostener el criterio antes expuesto, la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número mil novecientos, visible en la página tres mil sesenta y seis, de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, que dice: "SUSPENSION, MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO. Al resolver sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo"; toda vez que dicho criterio, según se aprecia de los precedentes, se basó en que el estudio de la suspensión del acto reclamado debe realizarse a la luz de las disposiciones legales contenidas en el capítulo III, del título II, del libro primero, de la Ley de Amparo, y el criterio sostenido por los suscritos en el presente fallo se encuentra apegado a dichas disposiciones, puesto que la ilegalidad, en su caso, del acto reclamado, el juez de amparo la advertirá de la demanda de garantías, los informes previos y las pruebas aportadas por las partes en el incidente de suspensión, sujetándose en todo momento para conceder la medida cautelar a los requisitos y demás disposiciones legales que rigen dicho incidente de suspensión.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

[...]

Incidente en revisión 2233/93. Juan Manuel Iñiguez Rueda. 21 de octubre de 1993. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Disidente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo XIII, Marzo de 1994. Pág. 473. Tesis Aislada."

Posteriormente, fue en la Sesión Ordinaria Pública del día 14 de marzo de 1996,²²¹ donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó por unanimidad de votos la siguiente jurisprudencia, obligatoria en términos de los artículos 192, 19 y 197-A de la Ley de Amparo, misma que a continuación se cita:

"SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL

²²¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La Apariencia del Buen Derecho, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª edición, 1ª Reimpresión, México 1996, págs. 1 a 22.

ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.

La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son 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 probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito 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 modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada 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. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad 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 suspensión, porque si 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. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

P./J. 15/96

Contradicción de tesis 3/95. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo del Sexto Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente:

Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 15/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo III, Abril de 1996. Pág. 16. Tesis de Jurisprudencia.”

“CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSION, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO.

No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la octava parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice: "ACTO DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman".

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

982

Octava Época:

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

Queja 262/88. Víctor Manuel Rosales Romero. 21 de junio de 1988. Unanimidad de votos.

Queja 272/88. Covemar, S. A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 862/89. Hoteles y Conexos, S. A. de C. V. 1o. de junio de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 912/89. Consuelo Beltrán de Ahuactzin. 6 de junio de 1989. Unanimidad de votos.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995, Octava Época. Tomo III, Parte TCC. Pág. 774. Tesis de Jurisprudencia.”

Por lo que toca al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se manifestó por considerar que las órdenes de desocupación y demolición de un inmueble atribuidas al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, era inexistentes y por lo que se refería a la posesión del inmueble reclamada tampoco podía conceder la suspensión, ya que al igual que en una clausura, se trataba de actos de naturaleza continua y no actos de tracto sucesivo, argumento que dio lugar a la siguiente tesis:

“SUSPENSION. DISTINCION ENTRE LOS ACTOS DE TRACTO SUCESIVO Y ACTOS CONTINUOS.

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 la autoridad que la medida suspensiva solicitada en contra de una intervención, o de cualquier otro acto de tracto sucesivo, es procedente porque con ella se impide la realización para el futuro de acciones similares sin invalidar aquellas ya realizadas al momento de decretarlo, ni reparar los daños hasta entonces sufridos, pues esto será materia de la sentencia protectora que en su caso llegare a dictarse. Por el contrario, existe otra categoría de actos, denominados continuos o continuados, en donde no existe una pluralidad de acciones con unidad de intención: el acto se consume una sola vez, sin necesidad de repetir sucesivamente las acciones de la autoridad, y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado. La circunstancia de que las acciones de la autoridad no se repitan en el tiempo es justamente lo que impide conceder la medida suspensiva cuando se solicita en contra de esta clase de actos. Para ilustrar este supuesto, piénsese en una clausura: Ya ejecutada la orden respectiva, exteriorizada en la colocación de los sellos o marbetes en el local, los efectos de la clausura se prolongan en el tiempo impidiendo la continuación del funcionamiento del giro, sin necesidad de repetir una y otra vez la actuación de la autoridad, en razón de lo cual no puede otorgarse la suspensión para que se reabra la negociación, pues ello

significaría volver las cosas a su estado anterior, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

T.C.

Amparo en revisión 2443/87. Felicitas Carrillo Estrada y otra. 17 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo I Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988. Pág. 704. Tesis Aislada.”

En la Sesión Ordinaria Pública del día 14 de marzo de 1996, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó por unanimidad de votos la siguiente jurisprudencia:

“SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.

El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como

consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que implican no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la "apariencia del buen derecho" sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si 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 negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.

P./J. 16/96

Contradicción de tesis 12/90. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 16/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo III, Abril de 1996. Pág. 36. Tesis de Jurisprudencia."

A continuación transcribimos por la importancia de su contenido, la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 14 de Marzo de 1996:

“SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TRIBUNAL EN PLENO.

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES CATORCE DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS.

*Presidente: Señor Ministro licenciado:
José Vicente Aguinaco Alemán.*

*Asistencia: Señores Ministros licenciados:
Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Mariano Azuela Güitrón
Juan Díaz Romero
Genaro David Góngora Pimentel
José de Jesús Gudiño Pelayo
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Olga María del C. Sánchez Cordero
Juan N. Silva Meza*

*Ausentes: Señores Ministros licenciados:
Juventino V. Castro y Castro
Humberto Román Palacios*

Inició la sesión a las once horas con cuarenta y cinco minutos.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Contradicción de tesis número 12/90. De entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja número 262/88 y el incidente de suspensión en revisión número 2443/87, respectivamente.

La ponencia del señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia propone declarar que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que sustenta ésta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente, en esta lista aparece también la contradicción número 3/95, listada en cuarto lugar, bajo la ponencia de la señora Ministra Olga María Sánchez Cordero.

El tema es sobre la suspensión en el juicio de amparo indirecto y de la lectura de los proyectos se advierte, primero, una gran coincidencia, esto quiero explicarlo a los señores Ministros, porque yo le dí instrucciones a mi secretaria de que trabajara en colaboración al proyecto que se estaba redactando para la señora Ministra; pero, segundo, en la contradicción 3/95 se propone una tesis genérica sobre este tema de suspensión en tanto que en la que yo presento, es un tema concreto sobre un acto determinado como es la clausura consumada.

Por estas razones, yo quiero hacer la atenta petición para que se altere el orden de la lista y se discutiera en primer lugar la contradicción número 3/95. Quiero recordar también a los señores Ministros que, Don Juventino V. Castro en algún momento dijo que tendría interés en participara en estas discusiones, pero la última vez que estuvo con nosotros manifestó que no había ningún inconveniente de su parte para que se llevara adelante esta discusión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, si no hay ninguna objeción de los señores Ministros y están conformes con la petición del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, se altera el orden de la lista para ver la contradicción número 3/95, en primer lugar y después la 12/90, cuyo ponente es el mismo señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

CONTRADICCIÓN DE TESIS NÚMERO 3/95 DE ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y SEGUNDO DEL SEXTO CIRCUITO, AL RESOLVERSE LOS INCIDENTES DE SUSPENSIÓN EN REVISIÓN NÚMEROS 2233/93 Y 358/91, RESPECTIVAMENTE.

La ponencia es de la señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero y en ella se propone declarar que si existe contradicción de tesis que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y ordenar la remisión de la tesis jurisprudencial, para la publicidad respectiva.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Señor Presidente, deseo hacer un reconocimiento y un agradecimiento muy especial al señor Ministro Góngora Pimentel, quien verdaderamente aportó para esta contradicción elementos sumamente valiosos, que se incluyeron en esta contradicción, Señor Presidente, y hacer patente mi agradecimiento por el señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa a la consideración de los señores Ministros, éste proyecto de la Señora Ministra Cordero.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Desde luego, yo me manifiesto a favor del proyecto, considero que se está proponiendo una tesis verdaderamente trascendental en materia de suspensión porque se trata de llevar, de darle un sentido práctico a la disposición de artículo 107 constitucional en la fracción correspondiente que dice: que para conceder la suspensión debe atenderse a la naturaleza de la garantía violada; y aquí, por interpretación doctrinaria y precedentes, se entiende que para poder cumplir con este requisito es necesario asomarse de manera provisional a las cuestiones de fondo; yo encontré con sentido práctico diversas tesis sobre suspensión en las que los tribunales colegiados han hecho este asomo provisional a la materia de fondo; tengo por ejemplo aquí impresa una que dice: “VISITAS DOMICILIARIAS, SUSTRACCIÓN DE DOCUMENTOS Y CLAUSURAS, SUSPENSIÓN”, en cuyo texto se dice: independientemente de lo que se resuelve en cuanto al fondo del negocio, si la Constitución prohíbe las visitas domiciliarias administrativas sin orden judicial; y si en materia fiscal sólo autoriza que se exija la exhibición de papeles y documentos para vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, no se ve que el impedir que se practique una visita en la que se sustraigan o decomisen expedientes o documentación, cuestiones no autorizadas en la Constitución, o en la que se clausura un despacho y se impongan multas a su propietario, se contraría el interés público, ni que se estorbe injustificadamente los procedimientos de investigación. Ésta tesis es ya un poco añosa, es de mil novecientos ochenta; en alguna medida es precursora de criterios que recientemente ha sustentado este Tribunal Pleno en cuanto al fondo que son coincidentes en la declaración de inconstitucionalidad de leyes que autorizan estos actos de molestia, pues no el simple aseguramiento, sino el hecho de que las autoridades fiscales se los pueden llevar a sus oficinas para hacer la revisión o de que se clausuren oficinas y despachos, recientemente la disposición del Código Fiscal respectivo, se declaró inconstitucional. Traigo anotada otra tesis más, en donde para llegar a conceder la suspensión se ve que el juzgador se asomó provisionalmente al fondo de la cuestión debatida, sin emitir un pronunciamiento sobre ella; no sabemos si finalmente estos juicios se sobreyeron o se negó el amparo, pero lo cierto es que atendiendo a la naturaleza de la garantía constitucional que se estima violada, fue con base en esta razón que se llegó a la concesión de la suspensión. Me parece como tesis genérica muy importante y trascendente. Voy a hacerle unas levísimas sugerencias a la señora Ministra ponente con miras a que se diga que el criterio que debe prevalecer es de este Pleno y no de los tribunales contendientes. En la página treinta y seis en el inciso a) que aparece como penúltimo párrafo de la hoja dice: la suspensión de los actos reclamados participa de los requisitos de ésta. Aunque se viene hablando de las medidas cautelares no se entiende aquí, y como es un

inciso aparte, creo que sería preferible volver a expresar: la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar cuyos presupuestos son: la apariencia del buen derecho y el peligro en la vía. En la página 38, en el primer renglón de la hoja dice: por tanto se considera que debe prevalecer el criterio sustentado, creo que aquí deberíamos decir: “Debe prevalecer en los substancial el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado”, ya que en la página siguiente, en el párrafo intermedio, se da una clara idea de que la tesis es del Pleno porque dice el párrafo intermedio: “En términos de los establecido por el artículo 195 de la Ley de Amparo la tesis jurisprudencial que se sustenta en este fallo”, debe identificarse, etc., y entonces yo sugeriría otra modificación, en la página cuarenta, en el segundo punto resolutivo: “Se declara que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito”, y agregar: “En los términos de la tesis redactada por este Tribunal Pleno, en el último considerando de esta resolución”. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA: Además de manifestar mi reconocimiento tanto a la señora Ministra ponente, al Ministro Ortiz Mayagoitia, indirectamente al Ministro Góngora Pimentel que según se nos ha informado, también dio sus luces a la elaboración de este proyecto que me ha resultado muy convincente, quería yo hacer algunas sugerencias, pienso que en todos los casos en que el Pleno, las Salas de la Suprema Corte enriquecen el estudio sobre el tema pues simplemente se debe decir: “Debe prevalecer la tesis sustentada por este Pleno”, incluso para evitar algo que a nivel práctico se observa en las contradicciones de tesis un poco se estima que es un combate entre dos colegiados y aún yo he oído a varios Magistrados, que dicen hasta ahorita hemos ganado tantos y sólo hemos perdido tantos, le hemos ganado a tal Tribunal Colegiado, yo pienso que aún para superar estas situaciones que llevan a un terreno de cierto conflicto y presunción sería mucho más saludable que como normalmente ocurre siempre que se decide una contradicción de tesis el estudio más amplio más profundo es el que realiza la Suprema Corte y que se diga: “Debe prevalecer el criterio de este Pleno sustentado y queda redactado en la siguiente forma”, igual en el resolutivo “el criterio sustentado por este Pleno que se sintetiza en la tesis de tal página” ésta sería una sugerencia, me parece que también sería muy importante adicionar a esto y al proyecto del señor Ministro Ortiz Mayagoitia todas las tesis que él advirtió, creo que podría añadirse: “no desconoce este alto tribunal que la materia de la suspensión ya otros órganos jurisprudenciales, de algún modo, ha entrado al estudio de éste problema y han aceptado el criterio que ahora se está sustentando”, y poner todas las tesis, pienso que esto sería un fortalecimiento a los proyectos, incluso para advertir que los órganos que usualmente resuelven en definitiva las cuestiones relacionadas con suspensión y que por lo mismo vive en la

problemática no sólo a nivel de una discusión un poco académica como pasa en las contradicciones de tesis, pues ya han llegado estas sabias conclusiones en materia de suspensión; después tendría una sugerencia muy sencilla que es en el resolutivo tercero, suprimir: “así como al Pleno” bueno, no deja de ser interesante que nos informe que resolvimos, pero si lo estamos resolviendo como que sale sobrando que nos envíen copia de la resolución para que nos enteremos ya finalmente qué fue lo que verdaderamente resolvimos, entonces creo que eso de así como al Pleno pues hay que eliminarlo, quizás pues a las dos Salas en la medida en que quizá ahí las Secretarías de Acuerdos tengan algún control podríamos aceptarlo puesto que a las Salas sí les obliga la jurisprudencia del Pleno y aunque aquí se da coincidencia en cuanto a personas que sí tienen su propia vida las Salas y en éste sentido pues ahí creo que eso se debe de conservar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Presidente. Pues mejor aún yo creo que sí se podría suprimir que prevalece con carácter jurisprudencial el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pues simplemente establecer que prevalece el criterio de este Tribunal Pleno en los términos de la tesis redactada en el cuarto considerando, en el último considerando que esta resolución, por una parte, y por otra parte, me parecen muy acertadas que se fortalezca el proyecto con estas tesis de precedentes que acaba de mencionar el Ministro Ortiz Mayagoitia y sin duda que se suprime en el tercer resolutivo así como al final. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En lo que toca al primer punto resolutivo, yo me permitiría sugerir a la señora Ministra también, se diga: remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que sustenta en la presente resolución al Semanario Judicial de la Federación, para su publicación y a la Gaceta del mismo, mi sugerencia es que diga nada más: al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, porque así está actualmente, y el segundo punto resolutivo quedaría redactado en los términos que propone el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: No sé si sería prudente que el texto de la tesis quedara condicionado a que lo aprobáramos en una sesión, estimo pues que un poco sigue un sistema antiguo en que para darse cuenta qué criterios se está sustentando hay que leer toda la tesis porque dice: “SUSPENSIÓN MATERIA DE LA”. Y como que hemos ido ya afinando un poco estos rubros, de tal modo, que al ver ya el rubro ya sabe

uno lo sustancial del criterio, tiene algunas erratas, por ejemplo dice "peligro", "con base a", cuando es con base en algunas cosillas que yo pienso que ya con el cuidado que se tiene cuando se corrige la tesis, pues esta tesis como que podría quedar para esa revisión ya más cuidadosa y por lo pronto el engrose se detuviera y que en el momento en que ya lo viéramos para efecto de su aprobación, pues tuviéramos la posibilidad de quizás pulirla un poco, porque suena muy elegante esto de "fumus boni iuris" y "periculum in mora", pues quien sabe si sea muy congruente con el Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece que debe usarse el español y algunas cosas que quizá en este momento podamos discutir.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo sí tengo algunas dudas respecto al fondo de esta tesis que se nos propone, según la tesis que se va a revisar posteriormente que sin dejar de observar los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo basta —dice— la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, creo que esto que quizás en el papel, en teoría suena muy atractivo e incluso seductor, en la práctica puede llegar a conducir a un subjetivismo; la apariencia de buen derecho que podríamos traducir en lengua coloquial como: "ojo de buen cubero", pues para un juez sería una cosa y para otro juez sería otra cosa. El artículo 124 me parece muy claro, dice: "Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando ocurran los requisitos siguientes: Primero.- Que lo solicite el agraviado. Segundo.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público" y luego señala unos casos de cuando se entiende que sí se contravienen disposiciones de orden público, aquí para el orden público y exclusivamente para el orden público sí creo que cuente mucho la intención del Juez, al asomarse un poco a las consecuencias pero únicamente para ver si se satisface la fracción II del artículo 124, y luego dice: Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto; estos son los requisitos que señala el artículo 124, cumplidos éstos requisitos y atendiendo a la naturaleza, cuando la Constitución habla de naturaleza se refiere al acto en abstracto, no al caso concreto, no al fondo si es un acto de tracto-sucesivo, si es negativo, si es positivo; me imagino yo que se reúnen todos los requisitos del 124, sobradamente están todos reunidos bueno, el Juez considera que no tiene razón en cuanto al fondo, es más lo califica como un amparo frívolo, entonces de acuerdo con esta tesis, él negaría la suspensión, no obstante que se satisfacen todos los requisitos del 124; en los juzgados especializados imaginemos que un Juez tiene el criterio que respecto de determinado acto que se le reclama, niega el amparo porque considera que es constitucional, entonces para él todos estos actos no tienen buen derecho por lo tanto niega la suspensión; creo que este criterio es muy, mucho muy arriesgado, creo que este criterio en realidad, esta salida en realidad lo que está encubriendo es un criterio

anterior que es el que hay que revisar porque hay que entrar a examinar si hay buen o mal derecho, porque se considera que la clausura es un acto, único, definitivo y consumado y entonces como es definitivo y consumado entonces sí hay que entrar para ver si hay un buen derecho, porque a pesar de que está efectuada la clausura, levantarla, pues simplemente esto se soluciona, diciendo que la clausura, como en efecto así es, no es un acto definitivo, es un acto de tracto-sucesivo, si bien se clausura en un instante pero los efectos se siguen produciendo en el tiempo y los efectos sí son suspendibles, es más el efecto es la materia de suspensión, no la clausura en sí misma, como con las leyes, la expedición de una ley es un acto consumado, los efectos de esta ley en el tiempo, son los que se suspende, entonces para conservar este principio dogmático de que la clausura es definitiva, de que la clausura es un acto consumado, se busca para los casos de excepción el principio, de entrar a estudiar el fondo, con un conocimiento superficial, que además es como lo va a medir, como lo va a evaluar el colegiado, cuando examine, él va a decir: sí, pues ese conocimiento era superficial, él podrá tener razón, pero el mío era superficial; además yo no estoy muy seguro que en materia de la suspensión obren estos dos principios, la apariencia del buen derecho creo, que sí participa de una medida, de la naturaleza de una medida cautelar pero la naturaleza de una medida cautelar tiende a evitar los perjuicios que puedan causarse por el solo transcurso del tiempo o por ejecución, entonces, ¿cuál es el procedimiento? adelanta los efectos a la sentencia condenatoria para efecto de preservar la materia, de que no se causen perjuicios, por lo tanto yo, sinceramente, no me parece adecuado este criterio, a reserva, claro, de oír más opiniones y creo que el que debe revisarse es el principio que subyace, si la clausura y otros actos similares a la clausura son actos consumados para los efectos de la suspensión, o si bien se va a aplicar el principio que ya la Corte expresó respecto a la clausura cuando es la clausura por tiempo definido, entonces sí se puede levantar porque si no queda sin materia el juicio, o se va a aplicar el criterio respecto a las leyes, pues las leyes consumadas, sí, efectivamente, pero los efectos perviven en el tiempo y son los que se suspenden. Yo, esas son las reflexiones que quería compartir con ustedes, las dudas que tengo y las pongo a consideración de ustedes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor Presidente. Pues a mí también me ha surgido grave duda respecto a la bondad de la tesis que se propone en la contradicciones que estamos analizando, tanto la que surge de la ponencia de la señora Ministra, como del señor Ministro Ortiz Mayagoitia; la casuística en materia de suspensión, pues no tiene remedio que es enorme y una regla de tal generalidad también me parece que involucra cierto riesgo y en el estudio que se hace en ambos casos, no veo que se tome en cuenta en una forma destacada el derecho de la sociedad significado por acto autoritario, el cual tiene la presunción de haberse producido en forma concordante con el derecho, entonces me

encuentro ante algo, posiblemente antitético; por un lado la apariencia de buen derecho sugerente de los precarios elementos que en un momento dado, se pueden tener por los planteamientos de la demanda de amparo, en donde hay que analizar la naturaleza de la violación alegada para efectos suspensionales; no, no se refiere la ley a la naturaleza del acto reclamado ni del acto autoritario en sí mismo, sino a la naturaleza de la violación alegada; esto deberá de ser determinante para dirigir el criterio del Juez en materia suspensiva.

Por otro lado, esta apariencia del buen derecho obtenida a través de elementos precarios, no se contrasta con el principio de la buena fe de las autoridades y que obraron conforme a derecho; y me encuentro ya con el fenómeno práctico con algunos ejemplos, que pueden ser inquietantes, pongamos por caso la presencia de la clausura de un lugar de espectáculos de un cine por ejemplo, al propietario del cine, y de la licencia de funcionamiento del cine, le parece el acto autoritario significado por unos sellos que dicen: "CLAUSURA", sin mayor referencia en las bandas, por lo tanto para él se esta en la presencia se un acto infundado e inmotivado, presenta su demanda de garantías, reclama la suspensión, su buen derecho lo acredita con los títulos de propiedad y significativos de posesión y con su licencia principalmente, y la afirmación escueta de que se trata de una acto infundado e inmotivado, la evidencia surge de la demanda así es, el Juez de Distrito en aplicación de la tesis que nos está proponiendo no tendrá otra solución que conceder la suspensión, con efecto de que cese el estado de clausura y se reinaugure éste salón de espectáculos, pongamos el caso, se reinaugura y en la siguiente función se colapsa el inmueble y mueren cientos de personas, realmente aquí no habrá nada que reprocharle al Juez de Distrito, al haber concedido la suspensión en estos términos, ¿por qué no hay nada que reprocharle?, bueno, porque él se baso en la apariencia del buen derecho pero es una apariencia del buen derecho no contrastada con el principio de que las autoridades actúan de buena fe, y no contrastada con los intereses sociales que están a la zaga de los actos autoritarios, los ejemplos se pueden multiplicar, y pueden mover el ánimo, imaginémos la gran cantidad de demandas en donde las verdades se filtran a medias y las medio mentiras que surjan de las verdades a medias son mentiras al fin y al cabo y centros de vicios y bares y cabarets y lugares que no cumplen con requisitos reglamentarios pueden estar siendo objeto de una tutela especial en perjuicio de la sociedad, a través de la figura de la suspensión que tenga el efecto semirestitutorio que surge por razón de la aplicación de esta tesis, pues yo creo que esta tesis permite asomarse a los temas que son propios del fondo del asunto, pero no la veo contrastada con otros principios u otras preocupaciones que para mí le harían más aceptable y por eso tengo serias dudas de la bondad de la tesis.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor Presidente, una de las cosas que más me llamó la atención de este criterio que estamos viendo a través de los proyectos del señor Ministro Ortiz Mayagoitia y de la señora Ministra Sánchez Cordero, es como a través de razones de carácter jurídico, viene poniendo en el ámbito de la jurisprudencia de un criterio razonablemente firme algo que todos los Jueces de Distrito están haciendo o hemos hecho alguna vez dentro de la práctica de la judicatura y todos, pese a que se diga que el incidente de suspensión se sigue por cuerda separada, respecto del juicio principal, cuando decidimos sobre conceder o no la suspensión de hecho, siempre nos asomamos un poco al fondo, lo interesante, lo importante que a mi me parece de la tesis que está sobre la mesa para discutir es que se dan ya razones de carácter técnico que autorizan hacer eso ya no veladamente porque no es posible hacerla de una manera drástica en separación de lo que es el fondo del asunto; yo creo que son pocos aquéllos casos en los que de esa manera se puede hacer, pero la experiencia que yo tuve como Juez de Distrito, es que siempre se da uno una asomadita para ver que clase de problema operaba o existía en el fondo, eso no es posible dejarlo de lado si no se aprueba esta tesis, se sigue aprobando la que ya venía subsistiendo desde hace mucho tiempo, seguirá haciéndose de hecho prácticamente lo mismo.

Cierto es que las interesantes intervenciones del señor Ministro Aguirre Anguiano, nos pone de manifiesto como podemos caer en el subjetivismo y dar una especie de amplio cheque en blanco para que el juez pueda de alguna manera fallar a su leal saber y entender, si es posible, es posible, digo, pese a que el artículo 124 y otros de la Ley de Amparo, establecen cánones, límites que van encauzando el criterio del juzgador de amparo o del auxiliar, porque también puede de alguna manera la autoridad responsable auxiliar en este aspecto al juez de amparo, pero eso siempre ha habido, es propio de este aspecto de la suspensión, el criterio del juez, el buen criterio o mal criterio del juez está expuesto a equivocarse, también, eso no lo podemos remediar, sea con esta tesis o sea sin esta tesis, siempre hay posibilidad de que en un terreno tan opinable como es el decidir sobre la suspensión, los cánones que se establecen son tan amplios que ahí se necesita un criterio muy agudo del juzgador siempre, creo yo que con la existencia de esta tesis que a mi me ha parecido muy razonable, muy aceptable, podría avanzarse mucho en materia de suspensión, porque sería un aspecto de mayor amplitud.

Recuerdo por ejemplo algunos casos prácticos, trae a colación el señor Ministro Aguirre algunos caso, bueno hay otros también que pueden enarbolarse como ejemplo de lo contrario, de que es necesario asomarse al fondo, recuerdo que en alguna ocasión, ante un Juez de Distrito se presentó una demanda de amparo de unos familiares que habían quedado adentro del negocio clausurado, no sé si era un cabaret o lo que fuera, pero estaban adentro los señores, creo que era una señora, un niño y un perrito creo; entonces piden el amparo y la suspensión y el juez está

en un problema muy serio porque se atiende a los establecido de una manera clásica pues no puede levantar la clausura, este aspecto, esta tesis, ayudaría mucho a que en esos casos y repito, con confianza en el buen criterio del juzgador de amparo pueda sin empacho alguno, pueda conceder la suspensión para los efectos que él mismo tendrá que dar.

En principio, salvo lo que se diga más adelante dentro de esta interesantísima discusión, yo en principio estoy con los dos proyectos. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: *Señor Ministro Azuela.*

SEÑOR MINISTRO AZUELA: *Debo hacer una advertencia inicial cuando es uno joven, obviamente estoy hablando de mi pasado, termina uno su carrera y le piden a uno que vaya a dar clases y uno simplemente pregunta ¿en qué materia? Le pueden decir filosofía la del derecho, contratos, obligaciones, derechos agrario; uno inmediatamente acepta porque quizás en su ignorancia piensa uno que lo sabe todo; al paso del tiempo, van cambiando las cosas y ya se hace uno muy escrupuloso y cuando le piden a uno dar una conferencia, pues no solamente desea uno que sea una materia que uno ha estudiado profundamente sino que ha vivido, y debo confesar que en materia de suspensión yo sólo la conozco teóricamente, por eso me es muy interesante oír a los compañeros Ministros que lo han vivido y la conozco teóricamente porque cuando fui secretario de la Segunda Sala ya las cuestiones de suspensión no se veían en revisión por la Corte, cuando fui Magistrado del Tribunal Fiscal pues normalmente el sistema tributario establecía que era la responsable la que tenía que suspender, y por lo mismo como que esta materia yo siempre la he venido viendo académicamente y yo admiro profundamente a los tratadistas y por lo mismo, pues en estos casos tengo profunda desconfianza de hablar sólo con lo que he conocido a través de ellos, pero yo analizo éstas diferentes intervenciones y llego a lo que ahora señala el señor Ministro Díaz Romero como la confianza en los juzgadores que la establece la propia ley, y que además pienso que en esto a lo más que se puede llegar es a establecer un marco de criterios que vayan de algún modo orientando al Juez para que ante el caso concreto tome su decisión, el ejemplo que dio el señor Ministro Aguirre Anguiano del centro de espectáculos que se clausura y que es ostensible que los sellos de clausura no están fundados ni motivados, pues yo creo que si se cae el centro de espectáculos, no va a ser culpa del Juez que otorgó la suspensión, sino culpa de la autoridad que dio todos los elementos para que se advirtiera que había una clarísima apariencia de buen derecho, en el ejemplo que él da es así seguro que van a otorgar el amparo por falta de fundamentación y motivación, porque, los elementos que existen revelan que no se fundó ni motivó la clausura, yo recuerdo aquél caso que fue sonado por otros motivos, de una fábrica de tintes de pelo que dio lugar a una clausura y de aquí se siguieron problemas de responsabilidad civil por hecho ilícito y en ese caso ¿qué fue lo que*

ocurrió?, que se llega, se clausura, se dejan los conejos cuya materia prima en algún momento era aprovechada para estos tintes y se fueron muriendo los conejos; bueno pues esto sólo puede resolverlo ante la realidad del acto reclamado, donde tiene que tener la sensibilidad para determinar si lo atinado es otorgar o no la suspensión. Yo estimo que este criterio será muy orientador y que lleva necesariamente a una confianza en el juzgador; esto para mí me lleva a que debe haber un gran cuidado en la selección de nuestros Jueces, al ver algún acuerdo del Consejo de la Judicatura que va a tener que seleccionar a cincuenta y siete Jueces de Distrito, pero que lo va a hacer a través de un concurso por oposición que seguramente permitirá realmente llegar a los mejores hombres, pues como que va en la línea de lo que es esta tesis, el considerar que lo que vale es ante todo el ser humano, y que el ser humano cuando está juzgando tendrá la sensibilidad que da la experiencia, que da la preparación, que se obtiene a través del estudio de los prestigiados tratadistas, etc., etc., y que finalmente lleva a decidir atinadamente en este tema de la suspensión. Yo pienso que algún otro ejemplo que no detalló, pero que apuntó el señor Ministro Aguirre Anguiano, sobre los centros de vicio, pues no está muy claro en la fracción II, si el Juez dentro de esta sensibilidad advierte que se esta en alguna de esas hipótesis de que se sigan perjuicios a las reglas de que no haya perjuicios para el interés social de que no se contravengan disposiciones de orden público, pues seguramente tendrá que negar y eso tendrá que hacerla también con la amplia discrecionalidad de la materia de la suspensión que está contemplando, probablemente aunque se hiciera una especie de catálogo de posibles actos reclamados y dijera la ley en estos casos si y en estos no, pues aparecerían muchísimos otros casos que no se le ocurrieron al legislador y que es el sentido del juzgador. El legislador no puede prever toda la gama de actos reclamados que puedan llegar a presentarse, el legislador señala reglas, criterios, la Suprema Corte cuando define contradicciones de criterios complementa la tarea del legislador, pero finalmente se necesita de un ser que ante un caso concreto, con su sensibilidad de juzgador, sepa decir se otorga la suspensión o se niega, por ello reconociendo lo interesante de los planteamientos de los Ministros Gudiño y Aguirre Anguiano, a mí me sigue convenciendo el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias.

A mí también me convencen plenamente los dos proyectos del señor Ministro Ortiz Mayagoitia y de la señora Ministra Sánchez Cordero, relativo a los sellos de clausura que no están motivados de los que habla el señor Ministro Aguirre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación Corte tiene publicada en el Apéndice, una ejecutoria que dice con aquéllos antiguos títulos que tenían suspensión.- Cuando se trate de la aplicación estas disposiciones de interés general, perdón, aún cuando se trate de

disposiciones de interés general si las autoridades responsables no apoyan sus actos en algún motivo legal es procedente conceder la suspensión y otorgarla sin fianza cuando no haya tercero perjudicado, es cierto que la Ley de Amparo, no habla de asomarse a ver la naturaleza del acto reclamado, por eso lo dice la fracción X, del 107 nos da reglas para la suspensión y sobre esto Ricardo Couto el gran teórico de la suspensión, él ya llamaba la atención al respecto, los Jueces, yo fui Juez de Distrito y Magistrado también mucho tiempo, pero a lo mejor no el tiempo necesario. Los jueces en muchas ocasiones los Jueces de amparo, nos hemos visto negando la suspensión por las tesis y la doctrina jurisprudencial y de corazón sabiendo que vamos a conceder el amparo, incluso les decimos a los abogados: mire usted aquí se trata de un acto consumado, no podemos conceder la suspensión, ya se fijaron los sellos de clausura, ya se llevó a cabo la auditoría, no es posible concederle la suspensión, el amparo seguramente se le va a conceder, yo entiendo que la finalidad del criterio de la Ministra Sánchez Cordero está basada en un aforismo jurídico, o en una frase que dice lo siguiente: “El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón”.

Si negamos la suspensión y posiblemente concedamos el amparo, en muchas ocasiones va a ser muy difícil la restitución de las cosas tal como se encontraban antes de la violación reclamada, si no es que a veces hasta imposible. Yo también recuerdo algunos asuntos de un médico, que vive en algunos condominios en el sur de la ciudad, por allá en el barrio de Coyoacán; se peleó con un vecino un sábado en la mañana, con gran escándalo de vecindario, llegó la policía, se lo llevaron a la Delegación de Coyoacán y vino saliendo hasta el lunes en la madrugada. Así son a veces las delegaciones, fue corriendo a su casa para cambiarse, bañarse y ponerse su traje blanco e irse al hospital y la encontró clausurada; había sendos sellos de aseguramiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y todos los machotes que hay en los sellos para llenarlos, pues estaban limpios. Alguien le dijo, no vayas a quitar los sellos porque es un delito, promovió amparo y solicitó suspensión para efectos que se quitaran los sellos y poder entrar a su casa donde vive; la juez de Distrito le dijo: “son actos consumados, ya están puestos los sellos”, como, hay jurisprudencia y la citó; llegó en queja de cuarenta y ocho horas al Tribunal Colegiado y el Tribunal Colegiado siguiendo esas ideas de esta tesis antigua, le dijo: no hay motivación, tiene apariencia de buen derecho, le concedo la suspensión, para el efecto de que se levanten los sellos y entres a tu casa. Causó una molestia muy grande en el medio jurídico y judicial esa decisión y después, el médico se enteró de la realidad de los sellos. El Ministerio Público de la Delegación, bajo cuya autoridad estaba el médico detenido, sabiendo que el médico vivía solo, le dijo a los policías y a sus ayudantes: “Hay que proteger a este señor, pongan sellos para que no lo vayan a robar”. Y esa era la finalidad de los sellos.

Si nos hubiéramos esperado lo que dice la jurisprudencia que tarda un juicio de amparo cuando menos seis meses, para que pudiera él entrar a su casa por tratarse de actos consumados, hubiera sido una desgracia, el conocimiento de este precedente llevó al legislador de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, o sea hace algunos meses, a la redacción del segundo párrafo del artículo 59: "Cuando los actos que se impugnan hubieran 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". Y luego agrega: "excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad (se le da al presidente de la Sala una gran posibilidad de advertir cada caso en especial), el presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva".

Claro, aquí esta la ley, pero nosotros podemos hacerlo en interpretación jurisprudencial, como ya lo dijeron los señores Ministros Juan Díaz Romero y Don Mariano Azuela.

Hubo otro asunto todavía más... pues, más grave. Un empleado de rango militar de la Secretaría de la Defensa fue acusado del delito de peculado y de algún otro delito; entró al Campo Militar Número Uno y ahí estaba, siguiéndoles un proceso por los Jueces militares; llegaron seis auditores de la Secretaría de Hacienda al Campo Militar; lo mandaron llamar a una sala de recepción y ahí le dijeron: "venimos con una orden de auditoría. Demos principio a la auditoría.- Identifíquese usted". "No tengo identificación -dijo el preso-; estoy preso; no tengo ninguna identificación". "Que se anote que no presentó su identificación, para la multa correspondiente.- Demuestre usted el pago del impuesto sobre la renta; sus documentos".

"Pues tampoco tengo eso, estoy preso". "Que se anote eso.- El pago del impuesto al valor agregado". "Yo nunca he sido comerciante; no lo tengo". "Que se anote también. Pondrá a la vista el tercer punto de la orden de visita, el visitado la mercancía de origen extranjero". Pues tampoco tiene mercancía de origen extranjero en el campo militar. Se levantó el acta de todas esas fallas y se le conminó, y se le multó y se fueron los auditores.

El abogado promovió amparo y solicitó suspensión, y dijo: señores, yo sé que no pueden asomarse al fondo del asunto, pero en esta caso háganlo, porque en el Código Fiscal de la Federación, al hablar de las visitas domiciliarias, en ningún lado se dice que el domicilio pueda ser la cárcel, eso es fondo. Y también el Tribunal se asomó al fondo.

Todos estos asuntos y muchos más que en el transcurso de una carrera judicial se observan, señor Presidente, a mí también me hacen inclinarme por el criterio de la señora Ministra decididamente, para darle a la suspensión en amparo una actualidad, que actualmente no tiene y que ya en la Ley del Tribunal de los Contencioso Administrativo viene. Algunas otras cosas podría decir, pero ya se han dicho muchas y yo quisiera también escuchar su opinión, señor Presidente, por la experiencia que usted tiene es estos asuntos. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Efectivamente a mí también en el curso de mi actividad de Juez de Distrito me tocaron muchos casos similares claro que entonces no había la reforma al 107 y contábamos más que con el artículo 124 de la Ley de Amparo. Pero si me asomaba al fondo, y esa asomada la daba yo sin decirlo, pero negaba la suspensión con apoyo en la fracción III del 124, si no tienes un buen derecho, si no tienes un derecho aparente aquí, pues no se te causa ningún perjuicio de difícil reparación.

Era la ventana con la que yo contaba, pero también para concederla; esa es para negarla, pero para concederla pues nada más que no se violaran las disposiciones del orden público y si el derecho estaba acreditado, porque por lo general siempre se acreditaba con la demanda prima facie, le daba la suspensión por la obligación que tiene el Juez de Distrito de tener viva la materia del amparo hasta que recaiga sentencia de fondo. Esa es otra de las puertas que había también para sumarse y conceder la suspensión, por la obligación de conservar la materia del amparo.

Ahora contamos por el 107, que expresamente habla de lo que debe tenerse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, no simplemente el concepto, la redacción del concepto de violación, sino el hecho que entraña la violación; eso es lo que quiere decir la constitución, y no puede ser de otra manera, porque en la suspensión no se puede fallar, no se puede examinar el concepto de violación; por el hecho implicado en el texto constitucional y desarrollado después en el capítulo correspondiente de la demanda, da la base para asomarse para ver que es lo que hay y ahí esta la naturaleza de violación alegada. Es un concepto binario, es gramatical o es literal en cuanto al concepto, pero está ligado indisolublemente al hecho de que se reclama el acto de autoridad realizado.

Entonces, por estas razones, por esa experiencia que yo tuve y por las ventanas que yo encontraba abiertas para actuar, verdad, estoy totalmente de acuerdo con el proyecto, con éste y con el que sigue del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, porque no vamos a esperarnos a que haya una disposición del órgano legislativo que se nos adelante a una situación que se puede resolver jurisprudencialmente.

SEÑOR MINISTRO PRSIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Presidente.

Independientemente de todas las razones que ha dado el señor Ministro Azuela, el Ministro Genaro Góngora Pimentel, el Ministro Díaz Romero, el señor Presidente y el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, respecto de este asunto, que la técnica y las razones jurídicas que se vierten en este proyecto, yo quiero decirles que el tema me resultó verdaderamente apasionante porque independientemente de estas razones jurídicas hay algo más: el respeto, la consideración a la investidura de un juzgador; su sano juicio y además la correspondiente y correlacionada responsabilidad que ostenta. Yo creo que también en el fondo de este asunto está esta cuestión señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente. Yo quisiera dar satisfacción a las expresiones que tuvo el señor Ministro Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano en cuanto a que los proyectos que se ponen a la consideración del Pleno no toman por contrapartida los derechos de la sociedad a beneficiarse de determinados actos de autoridad.

En la página 29 de la contradicción número 12/90 que es la que yo pongo a la consideración del Pleno, en el párrafo final se dice: “En esas condiciones, el Juez de Amparo no puede dejar de advertir en el incidente de suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin realizar un estudio profundo o desviarse a cuestiones propias del fondo del asunto; simplemente de la lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, salta muchas veces a la vista la ilegalidad de los actos reclamados... “y aquí viene a continuación:”... Lo cual deberá sopesar porque si 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 negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y del interés de la sociedad están por encima del interés del particular afectado”.

Si hay entonces esta consideración específica que guarde relación muy directa con la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Ahorita nos decía el señor Presidente: “Yo me asomaba al fondo, y si veía que el acto es evidentemente constitucional, llegué a negar la suspensión sin decirlo así; sino que los daños y perjuicios que resentía el quejoso no son de difícil reparación”. Yo también tengo el ejemplo de un caso concreto, que corresponde al ejemplo que nos daba el señor Ministro Iñárritu; en una ocasión se ordenó la clausura de un negocio céntrico, que estaba autorizado para almacenar sustancias explosivas y peligrosas; se ordenó la clausura –no recuerdo si bien fundada y motivada-, el Juez de Distrito negó la suspensión; y sin mayor consideración, el Tribunal

Colegiado, también negó la suspensión definitiva considerando, precisamente, que el orden público y el interés social, impedían –en ese caso particular- que la suspensión se concediera. Así es que no será el hecho de que el Juez pueda asomarse al fondo del asunto, no lo va a vincular, necesariamente, o conceder la suspensión en todos los casos, es más, yo creo que esto tiene un sentido excepcional que tiene que ver, fundamentalmente, con aquéllos actos que se han estimado de naturaleza consumada; y que, también conforme a criterios anteriores, se ha dicho que la suspensión no puede tener en ningún caso, efectos restitutorios; aquí se hace el esfuerzo de decir: No se trata de una restitución jurídica, se trata de un adelanto provisional, para permitir el desarrollo de ciertas conductas, por parte del gobernado; que si se le impidieran, serían verdaderamente gravosas; en su perjuicio, y a veces de terceros, como son: trabajadores de una fuente que, de manera notoriamente inconstitucional, se viera sancionada con una clausura.

Creo que esto satisfaga –así lo espero- la observación del señor Ministro Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, y ojala se convenza de la bondad de estos proyectos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: *Señor Ministro Aguirre Anguiano.*

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: *Sí señor Presidente, tiene razón el señor Ministro Ortiz Mayagoitia; el texto que nos leyó, existente en la página 29 del proyecto, sí demuestra que en el proyecto sí se hace un esfuerzo por preocuparse por los derechos de la sociedad –incluso lo tengo subrayado y con algunas llamadas especiales, que finalmente se me olvidó al hacer uso de la palabra-*

Sin embargo, yo creo que estos párrafos, y la intervención de la interpretación constitucional, que dio el señor Ministro Presidente, podría reflejarse en la tesis; lo cual tendría la alarma en sí misma; y mi temor a la generalidad y a la casuística muy especial –tan abundante en los casos de suspensión-, podría darle una mayor asidera de interpretación a los Jueces de Distrito, cuando estén en la presencia de actos que pueden ser objeto de suspensión, en aplicación de esta tesis.

Entonces yo le rogaría al señor Ministro ponente, que incorporara el texto –en alguna medida, no desde luego en su libertad-; el texto que nos acaba de leer y también la interpretación constitucional –que para mí es muy convincente-, que nos dio el señor Ministro Presidente, incorporar esto en la misma tesis; y probablemente, en lo conducente, mi petición también abarque la contradicción y la tesis, que se refleja respecto a la misma, en el proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: *Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.*

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor. Con mucho gusto, está hecha la proposición del señor Ministro Azuela –que yo avalo muy gustoso-, de que estos asuntos se voten en cuanto a su sentido, a la decisión del Pleno; pero, que se reserven los engroses, y la aprobación de las tesis correspondientes, para reconsiderarse, queden a satisfacción de todos los señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Estoy totalmente de acuerdo con la proposición del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, señor Presidente respecto a mi proyecto.

VOTACIÓN

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, en los términos aceptados por la señora Ministra Sánchez Cordero, sírvase tomar la votación de los puntos resolutive de este fallo.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto.

SEÑOR MISNISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, AGUINACO ALEMÁN: A favor del proyecto.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente hay unanimidad de nueve (9) votos a favor del proyecto.

DECLARATORIA

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consecuentemente se resuelve:

“PRIMERO.- Sí existe contradicción entre la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar el amparo en revisión número 2233/93, la sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al resolver el incidente de suspensión en revisión número 358/91. – SEGUNDO.- Se declara que debe prevalecer con carácter jurisprudencial, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos del último considerando de esa

resolución. – TERCERO.- Remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta para su ubicación, para su publicación, y a las dos Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 195 de la Ley de Amparo. Notifíquese...”.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 12/90 ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, AL RESOLVER LA QUEJA NÚMERO 268/88 Y EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN REVISIÓN NÚMERO 2443/87, RESPECTIVAMENTE.

La ponencia es del señor Ministro I. Ortiz Mayagoitia, y en ella se propone: declarar que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El proyecto está a la consideración de los señores Ministros... señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente.

Advierto que se omitió un primer punto decisorio, en el que deberá decirse si existe contradicción de tesis entre los Tribunales Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito; porque se puso como punto único: Que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que sustenta esta Suprema Corte en Pleno, éste sería el segundo punto resolutivo.

Recibí por escrito algunas observaciones del señor Ministro Góngora Pimentel, espero que al presentar nuevamente a la consideración de ustedes –para aprobación de forma, si es que se vota igual que el anterior este proyecto-, quedan superadas todas estas observaciones; que hace el señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, el primer punto resolutivo, yo le suplico señor Ministro ponente, me lo vulva a repetir, para hacer la declaratoria correspondiente.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Sí señor, es: Sí existe contradicción entre las tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, a las que se refiere esta resolución.

VOTACIÓN

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Con el añadido que ha aceptado el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, sírvase tomar la votación del proyecto señor Secretario.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÚITRÓN: Con el proyecto.

SEÑOR MISNISTRO DÍAZ ROMERO: Igual.

SEÑOR MISNISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, AGUINACO ALEMÁN: A favor del proyecto.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente. Hay unanimidad de nueve (9) votos, a favor del proyecto.

DECLARATORIA

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por tanto se decide:

“PRIMERO.- Si existe contradicción entre las tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, a los que se refiere esta resolución.- SEGUNDO.- Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que en esta resolución sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno.- Notifíquese.”

4.4. Conclusiones de los argumentos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la Contradicción de Tesis número 3/95.

El Ministro Ortiz Mayagoitia se pronunció a favor de esta tesis, dado que para cumplir con el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con ello, atender a la naturaleza del acto reclamado en la suspensión, se deberá analizar provisionalmente la constitucionalidad del acto reclamado.

El Ministro Gudiño Pelayo, manifestó sus dudas con relación al fondo de ésta tesis, ya que la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, sin

dejar de observar los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, en teoría podía parecerle atractivo, inclusive seductor, sin embargo en la práctica consideró podía llegarse a un subjetivismo inconveniente. Por ello menciona que para conceder la suspensión deben reunirse únicamente los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, y atendiendo a la naturaleza de la violación alegada, que refiere el artículo 107, fracción X, de la Carta Fundamental, entendiendo por naturaleza de la violación solamente a actos en abstracto, más no al caso concreto de si se trata de actos negativo, positivo o de tracto sucesivo, por lo que considera que esta tesis contempla un criterio muy arriesgado, pues al parecer adelanta los efectos de la sentencia para efectos de preservar la materia y de que no se causen perjuicios. Además de que incluso siguiendo este criterio, inclusive podría negarse la suspensión, a pesar de reunir todos los requisitos del artículo 124 de la Ley de la Materia.

Al Ministro Aguirre Anguiano, también le surgieron dudas del planteamiento de dicha tesis, en la medida que no distingue que se tome en cuenta en forma destacada el derecho de la sociedad significado por acto autoritario, el cual tiene la presunción de haberse producido apegado a derecho, por lo que teme encontrarse con una situación antitética: por un lado la apariencia del buen derecho que surge de los precarios elementos de una demanda de amparo, de donde además tiene que analizarse la naturaleza de la violación alegada para efectos de contecer la suspensión. El Ministro señala que la naturaleza de la violación alegada no se refiere a la naturaleza del acto reclamado, ni tampoco al acto autoritario en sí mismo. En base a lo anterior, esta apariencia del buen derecho que surge a través de elementos prearios, no se contrasta con el principio de buena fe de las autoridades y que obran apegadas a derecho.

El Ministro Díaz Romero, señala que a pesar de que se diga que el incidente de suspensión se lleva por cuerda separada, con relación al juicio principal, con su experiencia como Juez de Distrito, le permite entender que cuando se decide sobre conceder o no la suspensión, siempre existe una asomada al fondo del asunto; lo interesante de la tesis en discusión es que ya se otorgan razones de carácter técnico que autorizan a realizar esa acción, dado que es imposible hacer una valoración en separación del fondo del asunto. La parte que él considera innovadora, es

precisamente que ya se puede determinar la procedencia de la suspensión del acto reclamado, atendiendo a la constitucionalidad del mismo acto.

Por su parte el Ministro Góngora Pimentel, señala que la procedencia de la suspensión del acto reclamado, se encuentra fundamentada en el aforismo jurídico de que: “El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón”.

Establece la importancia del artículo 107, fracción X, constitucional, que expresamente señala que debe atenderse a la naturaleza de la violación alegada y no simplemente al concepto de violación.

Ortiz Mayagoitia, señala que el hecho de que le Juez pueda asomarse al fondo del asunto, no lo obliga necesariamente a conceder la suspensión del acto reclamado en todos los casos, puesto que la suspensión concedida no es una restitución jurídica, sino que se trata de un adelanto provisional, para permitir el desarrollo de ciertas conductas por parte del gobernado, que si se le impidieran, serían definitivamente graves, en su perjuicio y quizás en perjuicio de terceros.

4.5. Sentencia de la Contradicción de Tesis 3/95.²²²

“CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/95 ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS, TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMERO CIRCUITO Y SEGUNDO DEL SEXTO CIRCUITO. MINISTRA PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIO: MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ BARAJAS.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día catorce de marzo de mil novecientos noventa y seis.

VISTOS; Y
RESULTANDO:

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y tres, ante la Presidencia de la Suprema Corte de

²²² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La Apariencia del Buen Derecho, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª.edición, 1ª reimpresión, México, 1994, pág. 24-45.

Justicia de la Nación, el Magistrado Carlos Alfredo Soto Villaseñor, en su carácter de presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, manifestó lo siguiente:

“Este Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en la sentencia recaída al recurso de revisión número 2233/93 correspondiente al incidente de suspensión del juicio de amparo promovido por JUAN MANUEL ÍÑIGUEZ RUEDA, resuelto por mayoría de votos el día veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres, en la que fue ponente el Magistrado Genaro David Góngora Pimentel y Presidente el Magistrado Carlos Alfredo Soto Villaseñor, sustentó que es procedente conceder la suspensión de los actos reclamados si el juzgador de amparo sin dejar de observar los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, considera que los actos son aparentemente inconstitucionales, esto es, el juzgador al analizar las constancias que obran en el cuaderno incidental, para decidir sobre la suspensión no puede dejar de percatarse de la ilegalidad que reviste el acto reclamado, puesto que para decidir sobre el otorgamiento de la medida cautelar tendrá que hacer consideraciones sobre el fondo del negocio, aunque estas sean limitadas y con las reservas probatorias que puedan darse.

En la ejecutoria de mérito “misma que se acompaña a este escrito” se explican las consideraciones que tomó en cuenta este Tribunal para sostener ese criterio, dando lugar, además, a la formulación de la tesis pendiente de publicación, misma que se anexa al presente escrito y cuyo rubro dice así: “SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS, PROCEDE CONCEDERLA SI EL JUZGADOR SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, CONSIDERA QUE LOS ACTOS SON APARENTEMENTE INCONSTITUCIONALES”.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, sostuvo por unanimidad de votos, en el incidente de suspensión en revisión número 358/91, promovido Inmuebles de Puebla, S.A., el veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y uno, del cual fue el ponente el Magistrado Gustavo Calvillo Rangel, el criterio de que a fin de decidir la procedencia o no de la suspensión definitiva de los actos reclamados, sólo debe atenderse al hecho de que aparezca demostrada la existencia de los actos reclamados y que, en su caso, se reúnan la exigencias del artículo 124 de la Ley de Amparo, pues hacer cualquier pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad o constitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación contenidos en la demanda de garantías, para con esto decidir respecto de la suspensión definitiva, implicaría el resolver el fondo del amparo.

Este criterio se encuentra publicado en la tesis número 235K, publicada en la página 651, del Tomo IX correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de

Circuito, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación que enseguida se transcribe:

“SUSPENSIÓN DEFINITIVA, EL JUEZ FEDERAL NO TIENE OBLIGACIÓN DE OCUPARSE DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, PARA DECLARAR LA PROCEDENCIA DE LA.- Ninguna obligación tiene el Juez Federal de ocuparse de los conceptos de violación contenidos en la demanda de garantías a fin de decidir en relación a la procedencia o no de la suspensión definitiva de los actos reclamados, ya que para resolver respecto de la misma, sólo debe atenderse al hecho de que aparezca demostrada la existencia de los actos reclamados y que, en su caso se reúnan las exigencias del artículo 124 de la Ley de Amparo, pues hacer cualquier pronunciamiento de la inconstitucionalidad o constitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación contenidos en la demanda de garantías, para con esto decidir respecto de la suspensión definitiva, implicaría el resolver el fondo del amparo.

Es conveniente precisar que la contradicción de criterios consiste, en que a juicio de los Magistrados que integran la mayoría de éste Órgano Colegiado, procede conceder la suspensión de los actos reclamados si el juzgador de amparo además de tomar en cuenta los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, considera que los actos son aparentemente inconstitucionales; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado de Sexto Circuito, sostiene que el Juez de amparo no puede hacer pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado, para conceder la suspensión definitiva, puesto que implicaría resolver el fondo del amparo.

La contradicción de criterios expuesta con antelación, se advierte del examen de la ejecutoria y la tesis mencionada, las que se acompañan al presente escrito.

En mérito de lo anterior, se hace la respectiva denuncia de contradicción de tesis en los términos del artículo 197-A de la Ley de Amparo, conforme al cual en casos como el presente los Magistrados de Circuito pueden hacer del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la divergencia de criterios, a fin de que se decida cuál de ellos debe prevalecer”.

SEGUNDO.- La denuncia de contradicción fue remitida para su registro a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este alto Tribunal, y por conducto de su titular, el cuatro de enero de mil novecientos noventa y cuatro, le envió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.- Por proveído de veintiséis de enero de mil novecientos noventa y cuatro, el presidente de la Segunda Sala mandó formar y registrar el expediente C.T.2/94. Y solicitó al presidente del Segundo

Tribunal Colegiado del Sexto Circuito copia certificada de la sentencia dictada en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo 358/91, promovido por Inmuebles de Puebla, S.A.

Por auto de dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, y una vez que se recibieron en este alto Tribunal las copias certificadas de la sentencia, el presidente de la Segunda Sala determinó se abocara al conocimiento de la posible contradicción la mencionada Sala y ordenó dar vista con las actuaciones relativas a la denuncia al procurador general de la República.

El presidente de la Segunda Sala, por proveído de veinticinco de abril de mil novecientos noventa y cuatro, ordenó turnar los autos al Ministro Noé Castañón León.

El agente del Ministerio Público Federal adscrito formuló pedimento número III-26/94 en el sentido de declarar que el criterio que debe prevalecer es el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

CUARTO.- En el expediente relativo a la contradicción de tesis número 2/94 la Segunda Sala dictó resolución el catorce de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la cual se declara incompetente para conocer la citada contradicción de tesis y envía los autos a la Subsecretaría de Acuerdos de este alto tribunal para que resuelva el Pleno.

QUINTO.- Por auto de diecisiete de enero de mil novecientos noventa y cinco, la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó enviar el expediente para su estudio al Ministro correspondiente, a fin de que formule el proyecto respectivo y dé cuenta con él, para su resolución al Pleno de este alto tribunal.

Por auto de presidencia de veinte de febrero de mil novecientos noventa y cinco, se turnaron los autos a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 197-A de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis sustentada por dos Tribunales Colegiados de Circuito en un asunto (suspensión de actos reclamados) que no es de competencia exclusiva de las Salas.

SEGUNDO.- El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión RA-2233/93, relativo al incidente de suspensión del juicio de amparo número 237/93, promovido por JUAN MANUEL ÍÑIGUEZ RUEDA, sustentó las siguientes consideraciones:

“SEXTO.- El recurrente manifiesta en su segundo agravio que la consideración del Juez de Distrito de negar la suspensión definitiva en cuanto a las consecuencias de la orden de visita contenida en el oficio 1F0054/93, y que se traducen en la continuación de la visita practicada en el veintiuno de julio del año en curso, estimando al Juez A quo que la misma sociedad aplicando analogía una jurisprudencia relativa a los procedimientos judiciales, siendo que esta materia la analogía no es aplicable, porque el acto reclamado proviene de una autoridad administrativa y no jurisdiccional; además, si bien es cierto que la sociedad está interesada en que los procedimientos judiciales no se suspendan, también es cierto que la sociedad está interesada en que las actuaciones que realicen las autoridades en la esfera administrativa las apeguen a lo dispuesto por la ley y conforme a sus facultades, por lo que un procedimiento administrativo que tiene vicios de origen, como el que reclama, a la sociedad le interesa que sea suspendido por ser violatorio de garantías individuales.

Continúa el recurrente su exposición señalando que si bien es cierto que, dentro del incidente de suspensión no se deben abordar las cuestiones de constitucionalidad, también es cierto que en el momento de resolverse sobre la suspensión definitiva, con las facultades discrecionales que contempla el artículo 130 de la Ley de Amparo, es el momento en el cual el juzgador con facultades de órgano de control constitucional analiza el acto reclamado dentro del incidente, tal y como se le presente el mismo, advirtiendo que el quejoso ha aportado pruebas de las que se acredita que el actor reclamado es cierto, el juzgador de amparo está facultado para analizar si el procedimiento administrativo que se le sigue al peticionante de garantías, es de aquéllos que con su continuación pudiera dejar sin materia el fondo del amparo, al cambiar la situación jurídica del quejoso.

“Además, agrega el recurrente cómo puede ser posible que se le nieguen la suspensión definitiva solicitada, permitiendo que la autoridad continúe un procedimiento administrativo que de ninguna manera es jurisdiccional, dejando que se lleven a cabo actos de autoridad dentro de una prisión militar en la que se encuentra el quejoso recluso, que no es su domicilio fiscal, ya que ninguna cárcel puede ser un domicilio fiscal, realizándose la visita de inspección con alguien que está privado constitucionalmente para ejercer sus derechos civiles y ciudadanos, por lo que se debe conceder la suspensión definitiva en contra de un procedimiento administrativo que por estar viciado sí contraviene el orden público,

siendo inconstitucional pues desde que se emitió la orden para llevarlo a cabo, no tiene el carácter de acto de autoridad, sino de autoritario.

“Es fundado el agravio anterior, con base en los razonamientos que se expondrán a continuación:

“La suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia en su día, lejano en muchas ocasiones, declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente.

“Para lograr el objetivo de la suspensión del acto reclamado como medida cautelar, en el capítulo III, del título segundo, del libro primero, de la Ley de Amparo, se contienen una serie de disposiciones legales encaminadas todas ellas a conservar viva la materia del amparo, sin afectar intereses de terceros ni los intereses de la sociedad, dentro de esas disposiciones legales se prevé desde la suspensión automática de los actos hasta el tomar las medidas que estime convenientes el juzgado de amparo, para que no se defrauden derechos de tercero, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión (paralización de los actos reclamados), sino la existencia de otras medidas cautelares tales como poner a un reo en libertad levantar un estado de clausura ya ejecutada (criterio sustentado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), estos actos llevan implícito un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo que puede un día ser favorable.

“Esta suspensión de los actos que adelanta la efectividad aunque sea de manera parcial y provisional, de la sentencia de amparo, se encuentra perfectamente justificada con la preservación de la materia de amparo y el evitar que se causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso.

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

“Ahora bien, habría que preguntase cómo el juzgador de amparo va a considerar que se cumplan los requisitos antes mencionados y cómo va a procurar fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las

medidas pertinentes para conservar la materia del amparo; la respuesta lógica y jurídica es mediante el análisis de la demanda de garantías y los anexos que se acompañan, tratándose de la suspensión provisional, y mediante el análisis de la demanda de amparo, los informes previos y las pruebas que aporten las partes, tratándose de la suspensión definitiva, porque dentro de las disposiciones que regulan este incidente de suspensión, se contempla la posibilidad de probar con ciertas limitaciones propias de un procedimiento sumario, pero existen pruebas dentro del incidente que deben ser tomadas en consideración, siguiendo los principios que rigen cualquier procedimiento, todo esto deberá ser tomado en consideración por el Juez Distrito para decidir si concede o niega la suspensión definitiva, para efectos prácticos podemos decir que se debe tomar en cuenta todo lo que contiene el cuaderno incidental que se forma por separado del principal.

“Además, de confirmar con el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, para el otorgamiento de la suspensión se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada. Para determinar esa “naturaleza de violación alegada” (aparte obviamente de la certeza de actos), es que se estableció un sistema probatorio, con limitaciones como ya dijimos, dentro del incidente de suspensión, por lo que apreciar la legalidad de un acto para otorgar la suspensión, es acorde con lo establecido por el legislador federal.

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

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

“Hay innumerables ejemplos de actos (presumiblemente ilegales) contra los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado procedente la medida cautelar, a manera de casos ilustrativos podemos mencionar los siguientes criterios en los que estimó procedente la suspensión contra:

“a) El acto que ordena a una empresa retener el fondo de ahorros correspondientes a un trabajador (Quinta Época, Tomo LXXII, página 4286).

“b) La inscripción en los libros del Registro Civil de una sentencia de divorcio que aún no queda firme (Quinta Época, Tomo LXXIII, página 295).

“c) El acto de una autoridad administrativa que ordena el embargo de bienes cuando no se demuestra que ello obedezca a un procedimiento económico-coactivo formal, para asegurar el cobro de impuestos, ni que el mismo se deba a la necesidad de asegurar el objeto o cuerpo de un delito (informe de 1930, página 78, Primera Sala).

“d) La orden administrativa para desocupar un bien nacionalizado, en un plazo perentorio, si el quejoso se encuentra al corriente del pago de rentas entre (informe de 1936, páginas 72 y 73, Primera Sala).

“e) La reducción que, a una persona cuerda le declara ilegalmente en estado de incapacidad (informe de 1946, página 16, Primera Sala).

“f) La orden de cancelación de una licencia de tránsito para servicio de transporte (informe de 1950, página 167, Segunda Sala).

“g) La sentencia definitiva que priva a la cónyuge y a sus hijos de pensión alimenticia (informe de 1965, páginas 36 a 38, Tercera Sala)

“Y probablemente el más significativo de estos ejemplos se encuentra en la tesis visible en la página 3078, de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, que dice:

“SUSPENSIÓN.- Aún cuando se trate de la aplicación de disposiciones de interés general, si las autoridades responsables no apoyan sus actos en algún motivo legal, es procedente cancelar la suspensión, y otorgarla sin fianza cuando no haya tercero perjudicado.

*“Estos criterios, entre otros, de nuestro más alto tribunal están inspirados sin lugar a dudas, en el principio doctrinal *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, esto es, el derecho legítimamente tutelado, de quien solicita la suspensión existe y le pertenece, aunque sea en apariencia, así como en las palabras de Chiovenda de que “El tiempo necesario para*

obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón”, es decir, si el particular tiene razón y de todos modos debe ir a tribunales para lograrla, esos años que se tarde en conseguirla, mientras dure 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, se le restituyan sus derechos.

“Con base en esto, podemos afirmar que cuando un acto reclamado, es inconstitucional en sí mismo, como podría ser la orden para torturar al quejoso, la suspensión se otorgará de inmediato para que cese o se suspenda el acto inconstitucional reclamado, cuando el acto no sea inconstitucional en sí mismo, como la orden de aprehensión, se concederá la suspensión cuando apreciando el acto y teniéndolo por cierto o presuntivamente cierto, las características que lo rodean lo hacen inconstitucional, como sería que dicha orden hubiese sido emitida fuera de procedimiento judicial por autoridad que carece de facultades para emitirla.

“Y existe otra clase de actos reclamados que también son susceptibles de suspender que son aquéllos cuya ilegalidad queda probada en la tramitación del incidente de suspensión, aunque sea de manera presuntiva, indicaría aparentemente ilegalidad, que para el juzgador de amparo, que es perito en derecho, es muy probable o certera, por lo que teniendo a su cargo proveer sobre la suspensión, para conservar la materia del juicio de garantías y evitar que se le causen al quejoso daños y perjuicios de imposible o de difícil reparación, deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante que, podrá cambiarse al dictar la sentencia de fondo.

“Esto es, el juzgador de amparo al analizar las constancias que obran en el cuaderno incidental, para decidir sobre la certeza del acto y la suspensión de aquél al resultar cierto, no puede dejar de percatarse de la legalidad que reviste el acto reclamado, puesto que necesariamente, para poder decidir sobre el otorgamiento de la medida cautelar, tendrán que hacerse consideraciones sobre ‘el fondo del negocio’, aunque estas sean limitadas y con las reservas probatorias lógicas que puedan darse, consideraciones que pueden ser provisionales y siempre sin prejuzgar sobre la resolución final, pero que para efectos exclusivos de la suspensión, no es lógico, jurídico, ni justo, que se reserve la convicción (provisional y anticipada pero al fin convicción) de que el acto reclamado es ilegal y que los daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que sufra el quejoso, si se le niega la suspensión, se derivarán precisamente de la ejecución del acto administrativo legal.

“Es cierto que la apreciación necesaria sobre el buen derecho del promovente (para que pueda decirse que se ve afectado por un acto arbitrario), 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 más que en la propia concesión de la suspensión, que siempre tendrá un carácter temporal, sin más efecto que mantener las cosas en el estado en que se encuentran, retardando en el peor de los casos, la ejecución del acto de autoridad, pero salvaguardando la materia del juicio constitucional que siempre de una u otra forma, versa sobre el respeto de los derechos públicos subjetivos de los gobernados.

“Este criterio es apegado a las disposiciones legales que rigen el incidente de suspensión en materia de amparo, en virtud de que si el juzgador se, ‘convence provisionalmente’ de que el acto reclamado es ilegal y se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, deberá otorgar la suspensión del acto reclamado, fijando 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, en caso contrario, esto es, que no se cumplan dichos requisitos, el juzgador negará la suspensión aunque estime que el acto es legalmente irregular.

“Es muy importante mencionar que no es obstáculo para sostener el criterio antes expuesto, la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número mil novecientos, visible en la página tres mil sesenta y seis, de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, que dice:

“SUSPENSIÓN, MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO.- Al resolver sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo de amparo. (Se transcriben precedentes que la integraron). (Tomo LII, Quinta Época, página 1,437. FLORES VELÁZQUEZ MANUEL).

“Toda vez que del estudio de cuatro de los cinco precedentes fallados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que formaron la jurisprudencia antes referida, se advierte que en los incidentes de suspensión números 3935/35/1a, 988/35/2a, 5090/36/2a y 79371/8/1a, promovidos respectivamente por Emilio Arizpe, Francisco Vargas, Carmen Flores Beltrán y Zenón R. Cordero, fallados también respectivamente los días veintiséis de octubre y veintiocho de noviembre de mil novecientos treinta y cinco, veinticuatro de octubre de mil novecientos treinta y seis, y veinticinco de abril de mil novecientos treinta y nueve; se sostuvo que la suspensión se rige por reglas especiales, señaladas en el capítulo III, del título II de la Ley de Amparo, no debiéndose estudiar ésta bajo las reglas que rigen al juicio de amparo, desvirtuando con este argumento, razonamientos de los respectivos recurrentes (en dos asuntos la autoridad responsable, en otro el quejoso y en otro el tercero perjudicado), consistentes en que al privar de sumas cuantiosas al Estado que le corresponden por concepto de impuestos, se imposibilita la marcha normal de las funciones públicas, que las tierras de

las que se privó al quejoso con la aplicación de la Ley de Tierras Ociosas, no es exacto que estuviesen sin cultivo, y en dos los asuntos se expresaron argumentos relativos a causales de improcedencia del juicio de garantías.

“Cabe aclarar que el asunto que no se estudió de los que integran dicha jurisprudencia, no fue posible localizarlo, en virtud de que los datos de publicación que aparecen en el Tomo LII, de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, página mil cuatrocientos treinta y siete, promovido –por Flores Velázquez Manuel, no coinciden son el expediente que físicamente se tuvo a la vista, ni en cuanto al promovente ni en cuanto al tema resuelto.

“Lo anterior no es obstáculo para concluir que, el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se basó en que el estudio de la suspensión del acto reclamado debe realizarse a la luz de las disposiciones legales contenidas en el capítulo III, del título II, del libro primero de la Ley de Amparo, y el criterio sostenido por los suscrito en el presente fallo se encuentra apegado a dichas disposiciones, puesto que la ilegalidad, en su caso, del acto reclamado, el Juez de amparo la advertirá de la demanda de garantías, los informes previos las pruebas aportadas por las partes en el incidente de suspensión, sujetándose en todo momento para conceder la medida cautelar a los requisitos y demás disposiciones legales que rigen dicho incidente de suspensión...”

TERCERO.- El Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al resolver en el toca de revisión 358/91, relativo al incidente de suspensión del juicio de amparo 729/91, promovido por INMUEBLES DE PUEBLA, S.A., consideró lo siguiente:

“TERCERO.- Los agravios antes transcritos son infundados.

“Por principio debe decirse que contrariamente a lo que alega el recurrente el Juez a quo sí tomo en cuenta en el considerando segundo de la interlocutoria impugnada, el informe previo rendido por la responsable, al cual no se acompañó ninguna copia certificada del juicio generados del acto reclamado y por lo mismo no podían tomarse en cuenta.

“Si bien es cierto que las probanzas que obran en el incidente de suspensión respectivo, deben tomarse en cuenta sin que sea necesario que formalmente se ofrezcan, como quiera que sea, las copias simples tanto de la diligencia del dieciséis de abril de mil novecientos noventa y uno (foja 24), como la del auto del diecinueve de abril del mismo año (foja 25) que son precisamente en lo que se hizo consistir el acto reclamado, en realidad tienden a demostrar la existencia de éste, así como el interés jurídico de la quejosa para solicitar dicha medida cautelar, las cuales si fueron tomadas en consideración por el Juez Federal, supuesto que se

negó la suspensión solicitada al considerar que los actos reclamados revisten el carácter de consumados y porque resulta improcedente paralizar el juicio generador, por ser una situación de orden público.

“Asimismo, debe precisarse que la materia de la suspensión difiere del juicio de garantías, por ello al resolver sobre ésta no pueden estudiarse cuestiones que se refieren al fondo de amparo; es decir, en la sentencia interlocutoria con la que se culmina el incidente de suspensión el Juez Federal no tiene que ocuparse de los conceptos de violación, de ahí que contrariamente a lo que aduce la inconforme la sentencia si es congruente, ya que la incongruencia que pretende, sólo se daría si en la interlocutoria se omitiera conceder o negar la suspensión contra alguno de los actos reclamados, lo que no acontece en la especie. Sirve de apoyo a lo anterior los criterios sustentados por este Tribunal Colegiado al resolver los amparos en revisión 288/89, 278/89 y 467/90 que respectivamente dicen: “SUSPENSIÓN, MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO.- Al resolver sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo de amparo.” “SUSPENSIÓN, PARA SU PROCEDENCIA NO TIENE EL JUZGADOR QUE OCUPARSE DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.- Ninguna obligación tiene el Juez Federal de ocuparse de los conceptos de violación, contenidos en la demanda de garantías a fin de decidir en relación a la procedencia o no de la suspensión definitiva de los actos reclamados, ya que para resolver respecto de la misma sólo debe atenderse al hecho de que aparezca demostrada la existencia de los actos reclamados y que en su caso se reúnan las exigencias del artículo 124 de la Ley de Amparo, pues hacer cualquier pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad o constitucionalidad de los actos reclamados o la luz de los conceptos de violación contenidos en la demanda de garantías, para con esto decidir respecto a la suspensión definitiva, implicaría resolver el fondo del amparo.

“Por otra parte, debe decirse que estuvo en lo correcto el Juez a quo en cuanto a que para negar la suspensión definitiva solicitada, consideró que los actos reclamados revisten el carácter de consumados contra los cuales es improcedente conceder la suspensión, porque de lo contrario implicaría dar a la interlocutoria que concediera la suspensión efectos restitutorios, lo cual es propio de la sentencia de fondo que conceda el amparo. Siguiendo ese orden de ideas, cabe decir que para efectos de la suspensión basta con que el acto que se reclame se haya emitido, para que en sí mismo (independientemente de sus consecuencias) deba estimarse consumado y por ello improcedente la medida cautelar. En cambio por virtud de la naturaleza el fallo que concede el amparo y de los efectos restitutorios que se caracterizan, los actos que se reclamen solo tendrán el carácter de consumado cuando material o jurídicamente sea imposible volver las cosas al estado que tenían antes de la violación, caso en el cual resultaría improcedente la acción constitucional.

“En estas condiciones, no tiene razón el recurrente al decir que procede la suspensión porque las resoluciones judiciales no constituyen actos consumados, si por virtud del amparo pueden quedar insubsistentes y sin efecto legal alguno. Y no tiene razón por los efectos de la suspensión consiste en mantener las cosas en el estado que guarden al decretarla, y no en el de restituirlas al momento que tenían antes de producirse el acto reclamado, lo que solo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo. En el caso, los actos reclamados se hicieron consistir en la diligencia practicada el dieciséis de abril de mil novecientos noventa y uno, por virtud de la cual el diligenciarlo responsable no emplazo a la quejosa, así como en el auto de diecinueve del mismo mes y año, pronunciado por el Juez responsable mediante el cual se proveyó que no había lugar a llamar al juicio generador a la ahora quejosa, resultado por ello incuestionable que tanto la diligencia como el auto reclamados ya se llevaron a cabo, por lo que para los efectos de la suspensión, efectivamente revisten el carácter de consumados.

“Y si bien es verdad, como ya quedó puntualizado que las resoluciones no se consuman por el solo hecho de haberse dictado, siendo materia de la suspensión también su ejecución o incumplimiento, de cualquier modo fue correcto que el Juez a quo negara la medida suspensiva, puesto que los efectos que producen los actos reclamados son negativos, ya que en la diligencia combatida no se emplazó a juicio a la quejosa, y en la resolución reclamada no se ordenó llamar a juicio a la misma. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia número 77 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 126, Segunda Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1988, que dice: ‘ACTOS NEGATIVOS SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE.- Contra ellos es improcedente conceder la suspensión’.

“Finalmente, se alega que por ser de orden público el servicio que presta la quejosa debió otorgarse la suspensión, ya de lo contrario se dejaría de dar servicio en la terminal de autobuses de segunda clase a la comunidad en general de la Ciudad de Tehuacán, Puebla también tiene razón, ya que el hecho de que el Juez Federal haya negado la suspensión definitiva de los actos reclamados, no va a producir el efecto que menciona, porque ello sería con motivo de la resolución que ordenará el lanzamiento de quien ocupe el inmueble materia del juicio general del acto reclamado, más no se producirían dichos efectos por falta de llamamiento de la quejosa al juicio general.”.

CUARTO.- Existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al fallar los recursos especificados en los considerandos segundo y tercero de esta resolución.

“Mientras que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sustenta el criterio mayoritario de que procede conceder la suspensión de los actos reclamados si el juzgador, sin dejar observaciones los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, considera que los actos son aparentemente inconstitucionales, el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Distrito, por su parte, sostiene que a fin de decidir la procedencia o improcedencia de la suspensión definitiva de los actos reclamados, sólo puede atenderse al hecho de que aparezca demostrada la existencia de los actos reclamados y de que en su caso, se reúnan los requisitos del artículo 124 de la ley de la materia, ya que hacer cualquier pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación contenidos en la demanda de amparo, implica resolver cuestiones de fondo que atañen a la sentencia que resuelve el amparo, toda vez que la materia de la suspensión, difiere de la del juicio de garantías, por lo que al decidirse sobre esta no pueden estudiarse cuestiones que se refieren al fondo del amparo.

Para mayor comprensión de la presente contradicción conviene destacar los argumentos en que se funda la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En dicha sentencia se resalta en primer término el objeto de la suspensión del acto reclamado: mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparable, haga ilusoria para el quejoso la protección de la Justicia Federal.

Posteriormente la referida sentencia funda su tesis en dos presupuestos inherentes a toda medida cautelar: el “fumus boni iuris” y el de “periculum in mora”; así como lo dispuesto por el artículo 107, fracción X, primer párrafo constitucional, en cuanto previene que para el otorgamiento de la suspensión se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada.

Precisado lo anterior, se hace necesario determinar el alcance de esos presupuestos, así como el del requisito mencionada constitucional.

No cabe ninguna duda, y la doctrina es unánime al respecto, de que la suspensión de los actos reclamados en materia de amparo participa de la naturaleza de una medida cautelar. Por tanto, le son aplicables las reglas de tales medidas, en cuanto no se opongan a su naturaleza.

Entre los presupuestos esenciales de las medidas cautelares se encuentra el de la verosimilitud del derecho, también denominado fumus boni iuris. Si la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución definitiva, la fundabilidad de la pretensión que se constituye objeto de la medida cautela no puede depender de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un conocimiento periférico o

superficial dirigido a lograr, una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Resulta, en consecuencia, suficiente la comprobación de la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por el actor, de modo tal que, según un cálculo de probabilidad sea posible anticipar que en el proceso principal se declarará la certeza del derecho.

En esa virtud, la verosimilitud del derecho no importa la definitiva viabilidad de la pretensión de quien solicita la medida, basta que exista derecho invocado. La apariencia del derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o muy cuestionable. Lo anterior obedece a que las medidas cautelares, más que hacer justicia para cumplir eficazmente su obra.

Generalmente, por tratarse de una cuestión de derecho, el presupuesto queda satisfecho con el alcance de fundamentación del derecho, en la exposición llevada a cabo por los petitorios en su escrito de demanda.

Como apunta Piero Calamandrei en su Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares, página 76, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945:

“...si para emanar la medida cautelar fuese necesario un conocimiento completo y profundo sobre la existencia del derecho, esto es, sobre el mismo objeto en relación al cual se espera la providencia principal, valdría más esperar ésta y no complicar el proceso con una duplicidad de investigaciones que no tendrían ni siquiera la ventaja de la prontitud”

*El otro requisito específico de la pretensión cautelar es el peligro en la demora (*periculum in mora*), esto es, que en razón del transcurso del tiempo los efectos de la decisión final resulten prácticamente inoperantes, se basa en el temor fundado de la configuración de un daño o de un derecho cuya protección se persigue y que, de no hacerlo de forma inmediata se corre el riesgo de que en el supuesto de recaer sentencia favorable, ésta permanezca incumplida.*

Expuesto lo anterior, se pasa al examen de requisito que para conceder la suspensión del acto reclamado, exige el artículo 107, fracción X, primer párrafo constitucional, consistente en la naturaleza de la violación alegada, puesto que, como se ha dejado establecido, la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se funda también en la interpretación de ese precepto constitucional.

Según se ha mencionado, conforme con lo dispuesto por el artículo 107, fracción X, constitucional, los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y con las garantías que determine la ley, para lo

cual se tomará en cuenta “la naturaleza de la violación alegada”, la dificultad de reparación de daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Conforme con ese numeral debe sopesarse la naturaleza de la violación con el perjuicio al agraviado y a los terceros. Si los hay, y con el interés social. Las decisiones que se tomen dependerán en nuestro amparo, del examen comparativo que de dichos elementos se haga, en el entendido de que el análisis de la naturaleza de la violación alegada implica el de sus características, su importancia, su gravedad y, sobre todo, su trascendencia social.

Efectivamente, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende al del concepto de violación aducido por el quejoso; implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y trascendencias.

Al efecto, conviene señalar que para Ricardo Couto, en su “Tratado Teórico Práctico de la Suspensión de Amparo”. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, página 49:

“... este precepto viene a cambiar radicalmente el mecanismo de la suspensión, al introducir, para sus condiciones de procedencia, un nuevo elemento de estudio, el de la naturaleza de la violación alegada... esto es, su carácter, su peculiaridad, su importancia, su gravedad, su trascendencia social, para derivar de este estudio si existe interés de la sociedad que impida que el acto reclamado sea suspendido: el estudio del Juez debe ser el resultado de un estudio en conjunto de la violación, el perjuicio individual y el interés social, y ese estudio, por la fuerza misma de las cosas, tiene que llevar a la apreciación del acto reclamado.

“De este modo, si del examen que se haga de la violación resulta que no hay datos que comprueben su existencia, la suspensión deberá negarse; si en cambio, la violación existe, labor del Juez existirá en estudiar bajo todos sus aspectos, la naturaleza de la violación en relación con el interés social, y si de ese estudio se destaca el predominio del interés respecto de la violación misma, la suspensión deberá negarse.”

Posteriormente ese autor señala que: “...el Juez, sin hacer consideraciones concretas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad el acto reclamado, cosa que el estado que guarda la legislación todavía no lo permite, dictará una resolución que armonizará en lo posible, la suspensión con los fines de amparo.”

En apoyo a tales consideraciones, Ricardo Couto señala algunos ejemplos de prejuzgamiento en algunas materias, destacando el juicio ejecutivo y algunos casos de suspensión de oficio, que sólo se explican

según el tratadista mencionado, admitiendo que prima facie el acto reclamado se presume, o lo que es lo mismo se prejuzga anticonstitucional.

Agrega el autor mencionado que criterio semejante “debería” servir de base para el ejercicio del arbitrio judicial en los tres géneros restantes de suspensión, a saber: la de oficio; la otorgada sin fianza a petición de parte; y la que sólo procede a petición de parte con los requisitos de la fianza. Al efecto destaca diversos ejemplos en los cuales, prima facie, los actos son “manifiesta o evidentemente inconstitucionales”, y subraya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ininidad de casos ha concedido suspensiones fundándose en la inconstitucionalidad de los actos reclamados.

Sobre estas bases, como se sostiene en la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la Ley de Amparo prevé medidas que conllevan un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo, lo cual por regla general, es inherente a toda medida cautelar.

Así es, desde que el gobernado obtiene la suspensión de los actos reclamados, se detienen los perjuicios que se le están ocasionando.

Es verdad que el objetivo de la suspensión del acto reclamado no es otro que el de mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el quejoso la protección de Justicia Federal.

A lo anterior hay que agregar, que también tiene como finalidad evitar al agraviado los perjuicios que la ejecución del acto reclamado pudiera ocasionarle.

*Si la suspensión de oficio responde a un criterio que vincula la procedencia de la suspensión con la manifiesta inconstitucionalidad del acto o con su irreparabilidad y la urgencia de que se decrete la medida (*periculum in mora*); la suspensión a petición de parte requiere la solicitud del agraviado (cuyo examen implica el de la apariencia del derecho), y también requiere que se acredite la difícil reparación de los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto (peligro en la demora). Si se cumplen tales requisitos, y no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, la medida debe concederse en los términos establecidos por la Ley de Amparo.*

Como se advierte, los fundamentos de la suspensión de oficio se vinculan con el interés de la sociedad en dicha medida. Los jueces deben concederla aunque el interesado no la solicite. La manifiesta inconstitucionalidad del acto reclamado y el riesgo de un daño extremo e

irreparable motivan la concesión de la suspensión de oficio aún cuando esta medida no sea solicitada por el quejoso.

No sucede lo mismo en relación con la suspensión a petición de parte, Si su objetivo es el de evitar perjuicios al agraviado con la ejecución del acto reclamado en tanto se resuelve la sentencia definitiva, la ley condiciona la concesión del beneficio de la voluntad del interesado. La petición de parte es un requisito de procedencia de la medida, y su examen implica generalmente el de la apariencia del derecho, que puede traducirse en el examen del interés o de la titularidad del quejoso para promover la medida. Efectivamente, en determinados casos se hace necesario un examen preliminar del derecho invocado para los únicos efectos de la suspensión.

Es indudable que tales hipótesis constituyen una clara aplicación del principio de la apariencia del buen derecho, aplicación que también se presenta en tratándose de terceros extraños a juicio que deben justificar, aunque sea de manera presuntiva, su interés en que se conceda la suspensión, lo que necesariamente lleva a un examen de la presunta existencia del derecho, sin que se anticipe apreciación alguna respecto del fondo del negocio.

Confirma lo expuesto el hecho de que para conceder la suspensión debe tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, las que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público. Al respecto se advierte que, por una parte, en la suspensión de oficio el legislador ya considera la naturaleza de la violación alegada (su manifiesta inconstitucionalidad o gravedad) para conceder la medida aún cuando no se solicite; y, por la otra, en la suspensión a petición de parte, el examen de la naturaleza de la violación alegada entrañe el de su aparente inconstitucionalidad, toda vez que la naturaleza de la violación alegada se refiere no sólo a su esencia, a su carácter, a su peculiaridad, o su gravedad, sino también, según se ha apuntado, a la apreciación del derecho subjetivo, para los únicos efectos de la suspensión.

Efectivamente, esa exigencia mira no sólo a determinar si el acto de autoridad es o no suspendible, puesto que entraña ejecución, y a estimar las medidas que han de adaptarse para que la suspensión cumpla eficazmente su cometido, también autoriza el examen preliminar del derecho subjetivo que se señala como violado.

No pueden pasar inadvertidas para el juzgador, en el incidente de suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin que se asome dicho juzgador en ocasiones a cuestiones propias del fondo del asunto, máxime si de la simple lectura de la

demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, se aprecia a la vista la ilegalidad de los actos reclamados.

Ello no pugna con nuestro sistema de amparo. El examen superficial o somero del derecho invocado deriva, en ocasiones, de los requisitos a que la ley sujeta la suspensión. En efecto, para apreciar el perjuicio que se cause al agraviado, es necesario interpretar ese concepto en un sentido jurídico, esto es, relacionando el perjuicio con el derecho de quien lo resiente, y sopesarlo con los otros elementos requeridos, porque si 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 y el interés de la sociedad están por encima del interés particular del afectado.

Sin embargo, como se sostiene en la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, no es factible emitir prejuzgamiento respecto de cuestiones que conciernen al fondo del asunto.

El propio Ricardo Couto acepta en la página 50 de su obra citada, que el estado que guarda la legislación impide al juez de Distrito hacer consideraciones concretas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que es explicable si se tiene presente que ello implicaría resolver sobre el fondo, lo que sólo puede hacerse en la sentencia de amparo.

Corroborar lo anterior los casos que se mencionan a manera de ejemplo en la obra citada, y en la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo que pone de manifiesto que en la práctica los Jueces de Distrito usualmente se asoman a cuestiones que conciernen al fondo del negocio, lo que constituye una realidad que no puede negarse, realidad que asimismo pone en evidencia que la tesis que aquí se sostiene tiene una aplicación práctica y no sólo teórica.

En tales hipótesis, el Juez Federal estará no sólo facultado, sino obligado a abordar esas cuestiones, pero sin perder de vista que su objetivo no es otro que el de establecer si se satisfacen los requisitos del precepto mencionado, sin hacer pronunciamiento respecto de la inconstitucionalidad del acto reclamado.

Dichos casos pueden presentarse tanto en la suspensión de oficio como en la suspensión a petición de parte.

En relación con la suspensión de oficio podría darse en la hipótesis de que se solicitara el amparo contra una multa excesiva, para tomar un ejemplo señalado por Ricardo Couto. Es evidente que para calificar si la multa es o no excesiva, el Juez de amparo inevitablemente, por la fuerza

misma de las cosas, rozará cuestiones que atañen a la legalidad de la resolución reclamada; más el examen preliminar y superficial de este punto, será sólo para determinar si, para los únicos efectos de la suspensión de oficio, se da uno de los supuestos a que se refiere el artículo 123 de la Ley de Amparo, pero de ningún modo se prejuzgará si el acto es o no violatorio de garantías.

En relación con la suspensión a petición de parte, la sentencia pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, señala varios casos en los cuales, el juzgador sopesa la ilegalidad, aunque sea presuntivamente, del acto reclamado.

Tales criterios son los siguientes: a) el acto que ordena a una empresa retener el fondo de ahorro correspondiente a un trabajador; b) la inscripción en los libros del Registro Civil de una sentencia de divorcio que aún no queda firme; c) el acto de una autoridad administrativa que ordena el embargo de bienes, cuando no se demuestra que ello obedezca a un procedimiento económico-coactivo formal, para asegurar el cobro de impuestos, ni que el mismo se deba a la necesidad de asegurar el objeto o cuerpo de un delito; d) la orden administrativa para desocupar un bien nacionalizado, en un plazo perentorio, si el quejoso se encuentra al corriente en el pago de rentas; e) la resolución que, a una persona cuerda, la declara ilegalmente en estado de incapacidad; f) la orden de cancelación de una licencia de tránsito para servicio de transporte; y g) la sentencia definitiva que priva a la cónyuge y a sus hijos de pensión.

En esos casos, si bien el examen de la naturaleza de la violación alegada se orienta a demostrar la necesidad de la suspensión del acto reclamado, ya para conservar la materia del juicio de garantías, ya para evitar perjuicios al quejoso, los cuales se ponderarán en relación con los que podría sufrir la sociedad al conceder la medida, tal examen se realiza tocando cuestiones que se refieren al fondo del negocio.

De lo expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

a) La suspensión de los actos reclamados, participa de la naturaleza de una medida cautelar cuyos presupuestos son: la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

b) El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.

c) Dicho requisito, aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida se requiere la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de tal modo que según un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

d) *El examen de la aparente inconstitucionalidad del acto reclamado, encuentra además su fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho subjetivo que se dice violado.*

e) *En todo caso, tal examen debe realizarse sin prejuzgar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, que sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que solo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis y no en la certeza de la existencia del derecho.*

f) *Dicho examen deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si 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 el interés de la sociedad están por encima del interés del particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.*

Por tanto, se considera que debe prevalecer el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, mismo que debe regir con carácter de jurisprudencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo y que queda redactado de la siguiente forma:

SUSPENSIÓN, PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.- *La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos 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 probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito 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 modo tal que, según el cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto*

establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada 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. En todo caso dicho análisis debe realizarse sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto solo 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 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 suspensión, porque si 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 del particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

En términos de lo establecido por el artículo 195 de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial que se sustenta en este fallo deberá identificarse con el número que por el orden progresivo le corresponde dentro de las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 197-A, de la Ley Reglamentaria del juicio de garantías y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.- Si existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al fallar el amparo en revisión número 2233/93, y la sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto circuito, al resolver el incidente de suspensión número 358/191.

SEGUNDO.- Se declara que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en los términos del último considerando de esta resolución.

TERCERO.- Remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta para su publicación y a las dos Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y

Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 195 de la Ley de Amparo.

Notifíquese. Cúmplase y en su oportunidad archívese el expediente.

Así, lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve votos de los Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Aguinaco Alemán. Ausentes los Ministros: Castro y Castro y Román Palacios por estar desempeñando un cargo extraordinario. Fue ponente la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas.”

De lo anterior se desprende, que la apreciación necesaria sobre el buen derecho del quejoso, definitivamente anticipa el fondo del juicio principal, sin embargo sólo lo adelanta en forma provisional, pero solamente con relación a la suspensión, que siempre tendrá un carácter temporal, con el único fin de mantener las cosas en el estado en que se encuentran, hasta en tanto se resuelva en lo principal, salvaguardando las garantías constitucionales consagradas en nuestra Carta Magna.

Sin embargo, la resolución que deba tomarse para decidir sobre el otorgamiento o negativa de la suspensión de un acto reclamado, sin lugar a dudas trae consigo la adopción de medidas que pueden causar perjuicio al interés social al que atiende la Administración Pública.

Sin dejar de considerar que la resolución que debe emitir el juzgador es sumamente difícil, dada la urgencia con la que tiene que emitirse, alimentada con los pocos elementos de los que puede allegarse para tomar su decisión y sin dejar de atender todos los aspectos que tiene que examinar: las exigencias del interés social, daños de difícil reparación, apariencia del buen derecho, etc.

Además debe resaltarse la enorme importancia que posee la evaluación que realiza el juzgador con relación al interés social y al orden público, debido a que la razón de ser de la fracción II, del artículo 124 de la Ley de Amparo, se encuentra encaminada precisamente a proteger los intereses generales a los que atiende a su vez el **acto administrativo**.

En materia administrativa, sabemos que los actos de la Administración Pública tienen la presunción de legalidad y de haberse emitido de buena fe, por lo que pueden ser impuestos a los gobernados inclusive por la fuerza, cuando no son ejecutados.

Es necesario, comprender que figuras jurídicas tales como la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, características de toda medida cautelar, mismas que hoy en día son adoptadas para el otorgamiento la suspensión de acto reclamado, fueron acogidas para efecto de fortalecer la razón de ser de la suspensión dentro del juicio de amparo, siempre en respeto y salvaguarda de los derechos fundamentales del ciudadano, con la finalidad de que el tiempo necesario para obtener la razón, no cause daño a quien la tiene.

En este sentido, resulta de vital importancia implementar a nivel constitucional e incluso reglamentar la aplicación, de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, como criterio obligatorio a que el juez debe sujetarse antes de decretar la procedencia a no de la suspensión del acto reclamado, independientemente de los requisitos legales a que se sujeta para su concesión, puesto que la realidad social de hoy en día, exigen mayor oportunidad en la impartición de justicia, aunado a la mayor sensibilidad de los jueces, para procurar la impartición de esa justicia en forma pronta y expedita, tal como lo refiere el artículo 17 constitucional.

CONCLUSIONES

1.- El juicio de amparo es un medio de defensa constitucional, cuya finalidad consiste en salvaguardar las garantías individuales consagradas en la misma, mediante la anulación de todo acto de autoridad contraventor del orden jurídico nacional, que lesione la esfera jurídica de los gobernados, decretando la anulación del acto, para restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía, tal como se encontraba antes de la violación alegada.

2.- La suspensión del acto reclamado es la institución más importante dentro del juicio de amparo, ya que a través de ella se paralizan los efectos y consecuencias del acto que se reclama, presuntamente violatorio de garantías individuales, con el objeto de mantener viva la materia del amparo, hasta en tanto se resuelva en el juicio principal la constitucionalidad o no, del acto reclamado, con la finalidad de evitar daños de difícil o imposible reparación para el quejoso.

3.- En estas condiciones, la suspensión del acto reclamado como medida cautelar, se regirá por normas específicas de substanciación, en atención al tipo de amparo que se resuelve (amparo directo o indirecto); asimismo, y de conformidad con los artículos 123 y 124 de la Ley de Amparo, la suspensión puede ser de oficio o a petición de parte agraviada.

4.- No obstante que mantener viva la materia del amparo es el objeto principal de la suspensión del acto reclamado, a su vez con dicha medida se persigue también:

- a) Evitar perjuicios de difícil o imposible reparación para el quejoso;
- b) Garantizar la reparación de los daños y la indemnización de los perjuicios que con su concesión pudiera causarse al tercero perjudicado, en el caso de que el quejoso no obtenga sentencia favorable, e
- c) Impedir que con la concesión de la medida se contravengan disposiciones de orden público o se siga perjuicio al interés social.

5.- Por lo anterior y dadas las características de la suspensión del acto reclamado –aún con sus peculiaridades-, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, toda vez que la misma produce efectos conservativos, que son propios de éstas y que finalmente repercuten en la resolución que se dicta para la concesión de la suspensión del acto que se reclama.

6.- Por esta razón, dicha institución la hemos definido como una providencia cautelar cuya finalidad consiste en conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio constitucional, haciendo cesar temporalmente la obligatoriedad de su ejecución o la anulación de una conducta positiva o negativa de autoridad pública, para evitar que con la ejecución del acto reclamado se produzcan daños de difícil o imposible reparación para el agraviado, garantizando con esta medida, una sentencia restitutoria de las garantías individuales que en su caso, hayan sido violadas.

7.- La procedencia de la suspensión del acto reclamado dependerá de la actualización de los supuestos que exigen los artículos 123 y 124 de la Ley de la Materia, pero atendiendo a su vez a la “naturaleza de la violación alegada” que prevé el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este último requisito consiste en llevar a cabo un meticuloso análisis de la esencia y propiedades características, tanto del acto reclamado como del derecho subjetivo conculcado con dicho acto, de la dificultad o imposibilidad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el quejoso con la ejecución, así como de los que la suspensión en su caso, origine a terceros perjudicados y/o al interés público.

8.- De esta manera, los principios de *fumus boni iuris* (apariencia del buen derecho) y *periculum in mora* (peligro en la demora) que son propios de las medidas cautelares, y que tienen como propósito tutelar el derecho reconocido de los particulares ante la urgencia de la aplicación de la medida cautelar, resultan igualmente aplicables en materia de amparo ante la ejecución de la suspensión del acto reclamado, toda vez que en el amparo, el interés que surge para dar lugar a la medida cautelar, es precisamente el peligro de daño jurídico derivado del retardo en la ejecución de una providencia jurisdiccional definitiva (*periculum in mora*), al que es necesario agregar además la

urgencia y que en conjunto dan lugar a: la mora en la providencia definitiva, misma que puede generar un ulterior daño a alguna de las partes. Pero además, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro existente en la demora, que no puede separarse de otro preventivo cálculo que debe hacerse, relacionado con la existencia del derecho, cuya tutela es solicitada ante los tribunales (*fumus boni iuris*).

9.- Ante la discrepancia de criterios sustentados entre el Sexto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito –que sostenía que no era obligación del juez de distrito ocuparse del estudio de los conceptos de violación para determinar la procedencia de la suspensión del acto reclamado- y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito – que planteaba en la posibilidad de decretar la suspensión si atendiendo al cumplimiento de los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, y tomando en consideración la naturaleza de la violación alegada que prevé el artículo 107, fracción X, Constitucional, los actos eran aparentemente inconstitucionales-, surge la contradicción de tesis número 3/95, de la cual emanó la jurisprudencia P./J. 15/96 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que constriñe a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito, a aplicar la apariencia del buen derecho al momento de resolver sobre la procedencia de la suspensión del acto reclamado.

10.- Con esta jurisprudencia por contradicción de tesis, se sostiene que la apariencia del buen derecho (que implica un conocimiento superficial encaminado a obtener una decisión de mera probabilidad respecto al derecho que se discute dentro del proceso), el peligro en la demora (basado en el temor fundado de la configuración de un daño a un derecho cuya protección se persigue y que de no hacerlo en forma inmediata se corre el riesgo de que la sentencia definitiva, aún cuando sea favorable, permanezca incumplida) y la naturaleza de la violación alegada que exige el artículo 107, fracción X, constitucional (en donde debe atenderse a la naturaleza de la violación alegada y no simplemente al concepto de violación), efectivamente constituyen los supuestos a estudiar antes de determinar la procedencia de la suspensión del acto reclamado dentro del juicio de amparo.

Asimismo, la finalidad de dicho criterio es allegarse de mayores elementos para resolver sobre la procedencia de la suspensión del acto reclamado, basándose en la verosimilitud de la existencia de un derecho que se busca proteger, evitando que la demora en la substanciación y resolución del juicio de amparo, traiga consigo la imposibilidad o dificultad para restituir al quejoso en el goce de la garantía violada.

Podemos concluir que para estar en posibilidad de atender a la naturaleza del acto reclamado que prevé el artículo 107, fracción X, constitucional, debe forzosamente analizarse de manera provisional la constitucionalidad del acto reclamado, para efecto de conservar viva la materia del amparo.

Sin embargo, el hecho de que el Juez pueda asomarse al fondo del asunto, no lo obliga necesariamente a conceder la suspensión en todos los casos, puesto que no se trata de resolver una restitución jurídica, sino que se trata de un adelanto provisional, para permitir el desarrollo de ciertas conductas por parte del gobernado, que si se le impidieran, serían definitivamente graves, en su perjuicio y quizás en perjuicio de terceros.

11.- Asimismo, surge la contradicción de tesis número 12/90 dada la existente contradicción de tesis entre el Segundo y Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en donde el primero de ellos determina que contra la clausura ejecutada es procedente decretar la suspensión del acto reclamado, por tratarse de un acto de tracto sucesivo y el segundo, que refiriéndose a una clausura hipotética, determina la improcedencia de la medida cautelar considerando que ello traería consigo reabrir la negociación y reponer al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada. Luego entonces, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción reitera la aplicación de los presupuestos propios de las medidas cautelares, antes de decretar la procedencia de la suspensión del acto reclamado en una clausura ejecutada por tiempo indefinido, tal como se desprende de la jurisprudencia P./J. 16/96.

En estas condiciones, y en total acuerdo con la tesis de Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consideramos que el otorgamiento de la suspensión en el caso de la clausura ejecutada de ninguna manera trae consigo el efecto restitutorio de una sentencia constitucional, puesto que en base a los principios del *fumus boni iuris* y *periculum in mora*, solamente se pretende crear una situación jurídica que prevalezca hasta en tanto se dicta la resolución constitucional, constituyendo este criterio una excepción a la regla general que se cita en la jurisprudencia de rubro “ACTOS CONSUMADOS, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE”.

12.-Por lo tanto, es indispensable comprender que figuras jurídicas tales como la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, características de toda medida cautelar y que hoy en día son adoptadas para el otorgamiento la suspensión de acto reclamado, fueron acogidas para efecto de fortalecer la razón de ser de la suspensión dentro del juicio de amparo, siempre en respeto y salvaguarda de los derechos fundamentales del ciudadano, con la finalidad de que el tiempo necesario para obtener la razón, no cause daño a quien tiene la razón.

13- En consecuencia, si bien es cierto que la apreciación necesaria sobre el buen derecho del quejoso anticipa el fondo del juicio principal, también lo es que únicamente lo adelanta en forma provisional, para el sólo efecto de la suspensión, que siempre tendrá un carácter temporal, con el único fin de mantener las cosas en el estado en que se encuentran, hasta en tanto se resuelva en lo principal, salvaguardando siempre las garantías constitucionales consagradas en nuestra Carta Magna.

14- Sin embargo, la resolución que dicta el juez cuando decide suspender o no, provisionalmente el acto reclamado, en ocasiones pudiera traer consigo la adopción de medidas que causen perjuicio al interés social al que atiende la Administración Pública. Por ello merece especial cuidado la evaluación que realiza el juzgador con relación al interés social y al orden público, debido a que la razón de ser de la fracción II, del artículo 124 de la Ley de Amparo, se encuentra encaminada precisamente a proteger los intereses generales a los que atiende a su vez el **acto administrativo**.

15.- Finalmente, y tomando en consideración que la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, han logrado flexibilizar a institución tan importante e indisoluble del juicio de amparo, es urgente que no solamente la jurisprudencia contemple éstos presupuestos jurídicos para el estudio del otorgamiento de la suspensión, sino que también se deben tutelar y regular por nuestra Carta Magna y por la Ley de Amparo, para el efecto de garantizar a los gobernados que el tiempo transcurrido no pondrá en peligro la protección, reconocimiento y salvaguarda de sus garantías individuales y que aquéllos justiciables de quienes sea cuestionable su pretensión constitucional, se les niegue la medida suspensiva para evitar el abuso desmedido de la misma.

Con ello, se responde a las necesidades de una sociedad que demanda un sistema de justicia moderno, capaz de asegurar a los gobernados, la pronta y expedita justicia que exige el artículo 17 constitucional, con la vanguardia de una justicia constitucional eficaz, que en verdad evite y corrija los abusos que la desnaturalizan. De esta manera, la propuesta en el presente trabajo de investigación está encaminada a la incorporación de los principios de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, en la fracción X, del artículo 107, constitucional, así como en el diverso 124 de la Ley de Amparo.

PROPUESTAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

[...]

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley **reglamentaria**, para lo cual **deberá tomarse en cuenta de acuerdo con** la naturaleza de la violación alegada:

a) El estudio que se realice con relación a la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, siempre en función de que el interés social esté por encima del interés de los particulares;

b) La dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, y

c) Los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.

[...]

LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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 considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

- a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;
- b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;
- c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;
- d) 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;
- e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;
- f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y
- g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;
- h) Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, sólo si con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

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

IV.- Que una vez cumplidos los requisitos mencionados en los numerales que anteceden, y de conformidad con la naturaleza de la violación alegada, aplique en favor del quejoso la apariencia del buen derecho.

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.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GARCÍA, Carlos. El Juicio de Amparo, 6ª edición, Ed. Porrúa, México, 2000.
- BARRERA GARZA, Óscar. Compendio de Amparo, 1ª edición, Edit. McGraw Hill, México, 2002.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, 40ª edición, Ed. Porrúa, México, 2004.
- Las Garantías Individuales, 38ª edición, Ed. Porrúa, México, 2005.
- CALAMANDREI, Piero. Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares. Traducción de Santiago Sentis Melendo, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945.
- CARRANCÁ BOURGET, Víctor A. Teoría del Amparo y su aplicación en Materia Penal, s/edición, Ed. Porrúa, México, 1999.
- CASTRO, Juventino V. La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, 6ª edición, Edit. Porrúa, México, 2004.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional, 2ª edición, Ed. CEDIPIC, México, 2000.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Ensayos sobre el Derecho de Amparo, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999.
- GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor. La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares, 1ª edición, Edit. Porrúa, México, 2006.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. La Suspensión en Materia Administrativa, 4ª edición, Edit. Porrúa, México 1998.
- GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. El Juicio de Amparo, 5ª edición, Ed. Porrúa, México, 1998.
- MARTÍNEZ GARCÍA, Hugo. La Suspensión del Acto Reclamado en Materia de Amparo, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
- MARTÍNEZ GARZA, Valdemar. La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999.
- NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tomo I y II, 7ª edición, México, Ed. Porrúa, 2002.
- PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo. Apéndice de garantías individuales, 8ª edición, Ed. Cárdenas, México, 2003.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-2002, 23ª edición, Ed. Porrúa, México, 2002.

TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo. La Procedencia del amparo Indirecto en Materia Administrativa, 1ª edición, Ed. Porrúa. México, 2005.

TRON PETIT, Jean Claude. Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo, 6ª edición, Edit. THEMIS, México, 2006.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La Apariencia del Buen Derecho, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª edición, 1ª Reimpresión, México 1996.

DICCIONARIOS

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII, Buenos Aires, Argentina, Ed. Bibliográfica Argentina, 2002.

RUIZ TORRES, Humberto Enrique. Diccionario del Juicio de Amparo, México, Ed. Oxford, 2005.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

INTERNET

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, Página web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/467/13.pdf>

<http://constitucion.gob.mx/index.php?idseccion=156&pagina=1>

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/20.pdf>

http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=ACCIÓN

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/104.htm?s=>

JURISPRUDENCIA

Software: JURISCONSULTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN con Legislación Federal (Julio 2009)