



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**LA SUSPENSIÓN DE OFICIO EN AMPARO INDIRECTO CONTRA
EL ARRESTO INCONMUTABLE ESTABLECIDO EN EL
REGLAMENTO DE TRÁNSITO METROPOLITANO**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

DANIEL SOTO VALLARTA

ASESOR: LIC. RAÚL CHÁVEZ CASTILLO

Abril de 2013.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A Dios, por su infinita bondad, amor y por haberme permitido llegar hasta este punto para lograr mis objetivos.

A Carmen y a Sergio–mis padres–, por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante, por los ejemplos de perseverancia y humildad que los caracterizan y que me han inculcado siempre, por la fuerza y sabiduría para guiarme en esta vida y, sobre todo, por su amor.

A mis cuatro abuelos, las dos presentes y los dos ausentes, por ser parte insustituible en mi historia.

A Berenice y a Angélica-mis hermanas-, por su cariño, comprensión y cálida compañía durante estos años, con la esperanza de que se sigan superando en su vida profesional y personal, pido a Dios que las ilumine en su camino que apenas comienza.

A mis tíos, Arturo, Jorge, Enrique, Gonzalo, Sergio, Alberto, Jesús, Adriana, Guadalupe, Patricia y Myriam; por la confianza, la calidad humana que poseen, el cariño y amor que siempre me han brindado, por sus enseñanzas y valores, por guiarme en el buen camino, por sus reflexiones, y por el sin fin de momentos felices que han regalado.

A Xiomy, la persona que dejaría marcada toda mi vida universitaria, por su amor, cariño, apoyo, amistad y compañía incomparables.

A mis amigos, Jacqueline, Adriana, Karen, Perdomo, Paloma, Sandra, Diana, por las vivencias que tuvimos durante nuestra formación profesional y por la amistad que me brindaron.

A mis maestros, Lic. Zavala Pérez, Lic. Moreno Rivas, Lic. Padilla Sanabria, Dr. Pérez Hernández, Dr. Castrejón García, por las clases magistrales que me impartieron, por los momentos graciosos, por sus conocimientos, motivación y, más aún, por las experiencias brindadas así como por la influencia que en mi carrera profesional han tenido.

A todos aquellos que participaron directa o indirectamente en la elaboración de esta
tesis.

AGRADECIMIENTOS

A mi alma mater, **Universidad Nacional Autónoma de México** especialmente a la **Facultad de Estudios Superiores Acatlán**, por permitirme ser parte de una generación de profesionistas, por la calidad de enseñanza que imparte y desde luego por la calidad de personas que forman en sus aulas.

Al **Licenciado Raúl Chávez Castillo**, distinguido jurista y maestro, por sus enseñanzas en la Universidad, por su conducción en el curso de Amparo, y especialmente en esta Tesis que presento. Mi sincera gratitud.

A mis **padres y hermanos** por su amor y comprensión.

A mi **familia** por la facilidad para dar amor.

A la **Licenciada Ana María Vitoria Vázquez** por su gran apoyo durante estos últimos años, por haber creído en mí, por los conocimientos que me ha compartido, por su honesta amistad y calidad como persona.

Justificación del tema

Uno de los temas que han tenido relevancia jurídica en forma recurrente, es la aplicación del denominado alcoholímetro y su consecuente sanción de arresto inconmutable, tema sobre el cual los gobernados han expresado su inconformidad, mediante la interposición de un gran número de amparos indirectos, con la finalidad de que se les conceda la suspensión de oficio y posteriormente obtener una resolución favorable. Sin embargo, el problema del arresto inconmutable, no se resuelve con la citada medida cautelar, pues atendiendo a la característica de dicha sanción administrativa de “inconmutable”, implica que no se puede optar por otro medio de sanción y, finalmente, ésta tiene que ser cumplida, en consecuencia; en la mayoría de los amparos promovidos no se obtiene una resolución favorable y sólo en aquellos casos excepcionales en que se conceden, lo es por violaciones procesales.

Objetivo General

Realizar un estudio integral sobre la procedencia del amparo, particularmente en la vía indirecta, contra el arresto inconmutable establecido en el artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, verificando la eficacia o ineficacia del dispositivo reglamentario en comento.

Objetivo específico

Proponer una reforma al artículo 21, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se establezcan las sanciones administrativas consistentes en multa, trabajo a favor de la comunidad y arresto hasta por treinta y seis horas, en este orden; y sólo en caso de que las primeras dos sanciones no sean cubiertas, ya sea porque no se pudo o no se quiso cubrirlas, estableciendo entonces el arresto hasta por treinta y seis horas,

indicando la posibilidad de permutar la multa por el trabajo a favor de la comunidad y, a su vez, éste último por el arresto y, consecuentemente, se dé la posibilidad de obtener una resolución favorable en el amparo indirecto.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8

CAPÍTULO 1 NOCIONES PRELIMINARES

1.1. Definición de juicio de amparo.....	11
1.1.1. Juicio de amparo libertad.....	13
1.2. Definición de parte en el juicio de amparo.....	16
1.2.1. Definición de agraviado.....	17
1.2.2. Definición de autoridad responsable.....	18
1.2.3. Definición de tercero perjudicado.....	18
1.3. Definición de acto reclamado.....	19
1.4. Procedencia del amparo indirecto.....	19
1.5. Competencia para conocer del amparo indirecto.....	22
1.6. Requisitos de la demanda.....	25
1.7. Tramitación del juicio de amparo indirecto.....	26

CAPÍTULO 2 LA SUSPENSIÓN DE OFICIO EN EL AMPARO INDIRECTO

2.1. Antecedentes legislativos de la suspensión del acto reclamado.....	60
2.2. Definición de suspensión.....	62
2.3. Fundamento constitucional y legal.....	67
2.4. Clases de suspensión en el juicio de amparo indirecto.....	73
2.4.1. La suspensión de oficio el juicio de amparo indirecto.....	74
a. Tipos de suspensión de oficio.....	77
a.1. Características principales de la suspensión de oficio.....	77
b. Autoridad competente para decretar la suspensión de oficio.....	78
c. Formas en que se admite la suspensión de oficio.....	79
d. Supuestos en que procede la suspensión de oficio.....	80
d.1. Actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal	81
d.2. Actos que si llegaran a consumarse, harían físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.....	95
d.3. Actos que afecten bienes agrarios del núcleo de población ejidal	99
e. Efectos de la suspensión de oficio.....	100
e.1. En caso de la aplicación del alcoholímetro.....	101

CAPÍTULO 3
LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTO
CONSISTENTE EN EL ARRESTO INCONMUTABLE

3.1. Infracciones administrativas	107
3.2. Sanciones administrativas	109
a. Arresto administrativo	110
a.1. El arresto inconmutable contemplado en el Reglamento de Tránsito Metropolitano	111
a.1.1. Autoridad competente para decretarlo	114
3.3. La procedencia del juicio de amparo indirecto contra el arresto inconmutable establecido en el Reglamento de Tránsito Metropolitano	116
3.4. Procedencia de la suspensión de oficio en materia de arresto inconmutable establecido en el Reglamento de Tránsito Metropolitano	117

CAPÍTULO 4
CONSIDERACIONES DEL ARRESTO INCONMUTABLE ESTABLECIDO EN EL
REGLAMENTO DE TRANSITO METROPOLITANO

4.1. ¿Es el arresto administrativo un acto privativo o de molestia?	120
4.1.1. Actos privativos	123
4.1.2. Actos de molestia	124
4.2. El arresto administrativo, ¿afecta la libertad personal o de tránsito?	124
4.2.1. Libertad personal	125
4.2.2. Libertad de tránsito	127
4.3. ¿Es constitucional el arresto inconmutable?	128
4.3.1. Problemática que se presenta en la práctica profesional	130
4.3.2. Propuesta de reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	132
CONCLUSIONES	165
BIBLIOGRAFÍA	167

INTRODUCCIÓN

El orden jurídico mexicano, el cual tiene su base en la Carta Magna, consagra derechos y obligaciones tanto para la sociedad como para el gobierno, esto es, la función de cualquier autoridad indistintamente del nivel de gobierno a que pertenezca, se ve limitado por las prerrogativas de los gobernados, atendiendo desde luego al espíritu liberal y social de nuestra Constitución vigente.

Bajo tal premisa, el medio de control constitucional por excelencia en contra de algún acto arbitrario o no apegado a las disposiciones constitucionales y legales que lo sustentan, es el juicio de amparo. En lo que nos concierne será estudiado tal medio de defensa constitucional en su vertiente indirecta, por ser ésta la vía adecuada para combatir aquellos actos de autoridad que vulneren la libertad personal de los gobernados con motivo de la aplicación de una sanción administrativa.

Por otro lado, la figura jurídica de la suspensión en el juicio de amparo indirecto cobra una importancia relevante, relacionada con el tema del arresto como única sanción, establecida en el Reglamento de Tránsito Metropolitano, pues es en virtud a los efectos inmediatos de la medida cautelar en comento que los gobernados interponen el juicio de garantías.

De esta forma, la presente tesis tendrá como objeto de estudio, en primer término, el análisis metodológico, sistemático y exhaustivo de cuatro grandes rubros, a saber: el juicio de garantías, particularmente el juicio de amparo indirecto o de doble instancia; la suspensión, concretamente la que se decreta de oficio o de plano; el arresto administrativo establecido en el artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano; y, la propuesta de reforma del dispositivo 21, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este orden de ideas el presente estudio comprende cuatro títulos, los cuales se desarrollan utilizando el método de deducción, es decir, partiendo de lo general para arribar a lo particular del tema en análisis. Así pues, el primer título comprende cuestiones generales del juicio de garantías, entre los cuales se

pueden destacar: la definición del juicio de garantías, de las partes que intervienen en el juicio, poniendo especial énfasis en el amparo indirecto, los supuestos de procedencia, la competencia, los requisitos de la demanda, así como la tramitación que sigue tal medio de defensa.

En el segundo título, mismo que es el de mayor volumen para los efectos del presente trabajo, se analiza el tema de la suspensión del acto reclamado, pues como se adelantó, es uno de los objetivos que se persiguen con la interposición del juicio de amparo indirecto. Es por ello que, la medida cautelar mencionada será abordada desde diferentes vertientes, señalando su fuente jurídica; mostrando la transformación que ha sufrido dicha figura con el transcurso del tiempo, asimismo, su definición, su fundamento constitucional y legal; haciendo referencia a las reformas constitucionales en materia de amparo que se realizaron en junio del 2011.

Además, se explica la naturaleza jurídica de la suspensión, mostrando el debate del cual ha sido objeto en la doctrina, los tipos de suspensión, es decir, la solicitada por la parte agraviada y la de oficio, sus características fundamentales, la autoridad competente para decretar dicha medida, así como los actos contra los cuales procede la suspensión de oficio, los alcances de tal medida y, el medio de defensa procedente.

En esa dinámica, en el tercer título se analiza lo que se debe entender por infracciones administrativas, así como su correspondiente sanción, desde el ámbito constitucional y legal; abordando el tema del arresto inmutable establecido en el Reglamento de Tránsito Metropolitano, relacionándolo con lo expuesto en los dos títulos anteriores, esto es, confrontando al arresto inmutable con el juicio de amparo indirecto; con el propósito de obtener la suspensión de oficio.

Finalmente, en el título cuarto de esta obra, se analiza el texto del artículo 21 párrafo cuarto de la Constitución General de la República; análisis que comprende el proceso legislativo, esto es desde la génesis del artículo en comento hasta las reformas vigentes que ha soportado el mismo, así como el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto y la propuesta

de reforma del artículo referido, exponiendo además la problemática que se vive en la práctica profesional.

CAPÍTULO 1

NOCIONES PRELIMINARES

1.1. *Definición de juicio de amparo*

En un Estado de derecho, como lo es el Estado Mexicano; las relaciones entre los elementos del mismo, vistos desde la perspectiva de la Teoría General del Estado; los gobernados en su interacción con el gobierno, pueden ser afectados por la actuación de los diversos poderes que, conforme al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos divide el Supremo Poder de la Federación, en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En aras de resolver los conflictos que se suscitan en contra de las citadas relaciones, gobierno-gobernados, es que ha surgido el medio de defensa contemplado en los artículos 103 y 107 de la Carta Magna, y reglamentado en la Ley de Amparo. En el presente estudio, nos concierne lo tocante al tema de la defensa en contra de actos de autoridad *lato sensu*, cuando los mismos perjudican o lesionan derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que México es parte.

Atendiendo a la categorización realizada por juristas respecto de la “defensa constitucional”, en la que mencionan que se encuentran comprendidos todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales establecidos para conservar las disposiciones constitucionales, previniendo su violación, reprimiendo su desconocimiento y, logrando el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales. Siguiendo con esta categoría, la “defensa constitucional” puede subdividirse en dos ramas fundamentales: la protección de la Constitución y las garantías individuales.¹

Bajo esa perspectiva, las garantías individuales son entendidas tanto en su concepción clásica como derechos fundamentales pertenecientes al ser humano

¹ Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de amparo*, México, Porrúa, 2011, pp. 13 y 14.

atendiendo a su propia naturaleza y consagrados en la Constitución Federal; tanto como *“instrumentos de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder...”*² Es dentro de esta categoría en donde se ubica el juicio de amparo, como una verdadera garantía constitucional.

El juicio de garantías se encuentra establecido de manera genérica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 103 y 107 y, particularmente, en su ley reglamentaria denominada Ley de Amparo.

El jurista Chávez Castillo ha conceptualizado el juicio de amparo, bajo el tenor literal siguiente:

“Es un juicio constitucional, que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona ante los tribunales de la Federación en contra de una ley o acto de autoridad, en las hipótesis previstas en el artículo 103 constitucional, que considere violatorio de sus garantías individuales, teniendo por objeto la declaración constitucional de dicho acto o ley, invalidándose o nulificándose en relación con quien lo promueve, restituyéndolo en el pleno goce de esas garantías que han sido violadas.”³

De la anterior transcripción se advierte que, el objeto del juicio de amparo es el de precisamente, restituir al gobernado en el pleno goce de sus garantías individuales cuando éstas han sido afectadas, asimismo se observa que el plano donde se centran los bienes jurídicos tutelados por tal juicio, correspondía solamente a la protección de las garantías individuales consagradas por el Pacto federal; no obstante dicha afirmación, con motivo de las reformas realizadas a la Constitución Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, se amplió el ámbito de protección de dicho juicio, abarcando además los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México es parte.

Es importante destacar que las garantías individuales son entendidas como aquellos derechos concedidos en favor del particular, los cuales fungen como

² *Ibidem*, p. 17.

³ Chávez Castillo, Raúl, *Juicio de Amparo*, 4ª edición, México, Porrúa, 2009, p. 21.

verdaderos límites a la actuación de las autoridades gubernamentales. En efecto, las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para su cabal desenvolvimiento frente al poder público. Son un reconocimiento en la norma constitucional de los derechos naturales y fundamentales del hombre, conocidos como derechos públicos subjetivos consignados en favor de todos los habitantes de la República contra los actos arbitrarios de autoridad.

De tal modo, los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, por lo cual todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución, así como los derechos fundamentales reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte. Actualmente esas garantías individuales y derechos fundamentales se encuentran plasmadas en los artículos del 1o. al 28, 31, fracción IV y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos tratados internacionales signados por el Estado Mexicano.

Así pues, el Juicio de Amparo es una garantía constitucional de naturaleza predominantemente procesal, consagrada por los artículos 103 y 107 constitucionales, contra actos de autoridad (*lato sensu*), mediante el cual se protege el orden jurídico nacional, con el objeto de restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos fundamentales, que se considera han sido violados.

1.1.1. *Juicio de amparo libertad*

Si bien es cierto, que constitucionalmente y en la ley respectiva, el juicio de garantías tiene dos vertientes, la primera denominada vía directa y la otra vía indirecta; dentro de la dogmática jurídica, para comprender mejor el estudio del juicio de garantías, se ha dividido a tal proceso constitucional, atendiendo a sus características, en relación a la naturaleza del acto que se impugna. La modalidad que para el desarrollo de nuestro tema interesa, es la que verifica similitudes con

el instrumento jurídico inglés *Habeas Corpus*, o sea, como instrumento protector de la libertad personal.

Ante este tenor, la protección de la libertad personal quedó establecida de manera más precisa en Inglaterra en el *Habeas Corpus Act*, de 1679, por lo que ha sido considerado este documento como el primer ordenamiento en regular de manera específica y con cierto detalle un proceso constitucional.⁴

El mencionado documento, tenía por objeto que los tribunales ingleses examinaran la legalidad de las órdenes de prisión, es por ello que las autoridades que retenían a un gobernado, tenían la obligación de enviar al juez competente de conocimiento del caso dicha orden, para que examinara la legalidad de la prisión; de tal manera que el juez estuviera en posibilidad de conceder la libertad bajo caución del preso, entre tanto se dictará un fallo definitivo; refiriéndose principalmente tal instrumento a la garantía de la libertad personal.

En efecto, en los países iberoamericanos se ha adoptado la figura del *Habeas Corpus* como mecanismo para la protección de uno de los bienes jurídicos de mayor importancia, como lo es, la libertad personal. Tal mecanismo de defensa ha sido retomado para figurar dentro de diversos ordenamientos jurídicos, con distintas denominaciones, pero en todos ellos encaminado siempre a la protección del bien jurídico en comento.

De esa guisa, en el caso mexicano dicha figura jurídica inglesa, se ha introducido en el juicio de amparo para proteger las garantías individuales y derechos fundamentales, particularmente la libertad personal.

Así, la libertad personal de los gobernados, debe protegerse en contra de las detenciones arbitrarias efectuadas fuera o dentro de un procedimiento judicial, tal y como lo prohíben los artículos 16, 19 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen los supuestos en que los gobernados pueden ser detenidos (respecto de detenciones realizadas por autoridades administrativas, esto es, de policía o del Ministerio Público), así como los plazos en los que la autoridad debe decidir su situación jurídica. Bajo esa óptica, cuando una detención no se encuadre en cualquiera de las hipótesis previstas por los

⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 78.

citados dispositivos normativos; se estará en presencia de una detención arbitraria, y por ende es procedente el juicio de garantías en contra de tal detención.

La Constitución Federal en su artículo 107, fracción VII establece la procedencia del amparo indirecto en contra de las detenciones arbitrarias, el cual, en la parte que interesa, dice:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

...

VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

Por su parte, los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo regulan la actuación del tribunal federal competente, en caso de presentarse detenciones de carácter arbitrario:

Artículo 17.- Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad. En este caso, el Juez dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado, y, habido que sea, ordenará que se le requiera para que dentro del término de tres días ratifique la demanda de amparo; si el interesado la ratifica se tramitará el juicio; si no la ratifica se tendrá por no presentada la demanda, quedando sin efecto las providencias que se hubiesen dictado.

Artículo 18.- En el caso previsto por el artículo anterior, si a pesar de las medidas tomadas por el juez no se hubiere podido lograr la comparecencia del agraviado, la autoridad que conozca del juicio de amparo, después de

que se haya resuelto sobre la suspensión definitiva, mandará suspender el procedimiento en lo principal y consignará los hechos al Ministerio Público.

Transcurrido un año sin que nadie se apersona en el juicio en representación legal del agraviado, se tendrá por no interpuesta la demanda.

A lo anterior habrá que señalar que, en la práctica estos asuntos no se resuelven de fondo, debido a que con el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado la autoridad responsable o lo pone en libertad o lo consigna, con lo cual se actualizan diversas causales de improcedencia como son la cesación de efectos o el cambio de situación jurídica, respectivamente.⁵

En resumen, en el juicio de amparo indirecto en contra de detenciones arbitrarias, se presenta un caso de representación especial, siguiendo la lógica que el gobernado se encuentra en un estado de detención, es de obviar, que el amparo podrá ser promovido por cualquier persona, inclusive menor de edad, por escrito o de forma oral o por telegrama; dicha representación se reduce a la sola presentación de la demanda, pues para continuar con la tramitación del juicio, el agraviado deberá presentarse al juzgado que conoció del asunto a ratificar su demanda, previo requerimiento que al efecto se hace en el acuerdo inicial, mismo que, otorga la suspensión de oficio o de plano; de no ratificarse la demanda, se tendrá por no interpuesta; el objetivo de la interposición de tal medio defensa constitucional es el otorgamiento de la medida cautelar solicitada.

1.2. Definición de parte en el juicio de amparo

Conforme al criterio de Alcalá-Zamora y Castillo, el concepto de parte es eminentemente procesal, pues con tal carácter son designados los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto de la pretensión que en el proceso de debate.⁶

A mayor abundamiento, el jurista Chávez Castillo, estima que, por parte en el juicio de amparo, se debe entender:

⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁶ *Ibidem*, p.127.

“Toda aquella persona que interviene en el procedimiento constitucional, en razón de su interés de que se declare la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de la ley o del acto de autoridad que se reclama en el amparo, o bien aquella que interviene como reguladora en los casos autorizados por la ley, como sucede con el Ministerio Público Federal.”

La Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no define lo que debe entenderse por Parte, no obstante, señala quienes tendrán dicha calidad, siendo estos:

- I.- El agraviado o agraviados
- II.- La autoridad o autoridades responsables
- III.- El tercero o terceros perjudicados y
- IV.- El Ministerio Público Federal

De los anteriores preceptos, podemos concluir que tendrán el carácter de parte, todos aquellos sujetos a los cuales la Ley de Amparo les otorga tal calidad, pudiendo demandar, oponerse o intervenir de manera activa en el juicio; en razón de su interés y con la finalidad de que se declare la inconstitucionalidad o la constitucionalidad del acto reclamado.

1.2.1. *Definición de agraviado*

Tanto en la Constitución federal como en la Ley de Amparo, se utilizan como sinónimos el término de quejoso o agraviado; teniendo tal carácter “toda aquella persona física o jurídica, privada u oficial, que considera se le perjudica en sus derechos fundamentales, por virtud de la realización de un acto de autoridad, cuando se configure alguno de los supuestos contemplados por el artículo 103 constitucional, y acude ante los tribunales federales, con la finalidad de que se declare la inconstitucionalidad del acto reclamado, restituyéndole en el pleno goce de sus derechos fundamentales”.

1.2.2. Definición de autoridad responsable

El artículo 11 de la Ley de Amparo establece:

Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

En adición a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sustentado el criterio jurisprudencial que atribuía el carácter de autoridad responsable a aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado. No obstante lo anterior, el criterio que prevalece actualmente es, que basta con que un órgano del Estado ejerza las facultades de decisión que le estén atribuidas por ley y que afecten la esfera de derechos del gobernado.

1.2.3. Definición de tercero perjudicado

Atendiendo al criterio sustentado por los tratadistas Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor⁷, la distinción correcta del término en estudio lo es, tercero interesado, entendiéndose a todo aquél que tenga interés en la subsistencia del acto o resolución reclamada y que le beneficia.

Una vez precisado lo anterior, conviene transcribir el texto del artículo 5º, fracción III de la Ley de Amparo, el cual señala:

- 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 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

⁷ *Ibidem*, p. 147.

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, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

De la transcripción que antecede, se observa que el tercero perjudicado o interesado, lo es, tratándose de un juicio, la contraparte; en materia penal, aquella persona que con motivo de la comisión de un delito, tenga derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil correspondiente; finalmente, tratándose de providencias dictadas por autoridades diversas de la judicial o del trabajo, las personas que hayan gestionado en su favor, el acto que por esa vía se combate o aquella que tenga interés directo en que dicho acto subsista.

1.3. Definición de acto reclamado

De conformidad con lo establecido en el artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la ley, acto u omisión de la autoridad, que el quejoso considera viola los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

1.4. Procedencia del amparo indirecto

El juicio de amparo, desde el punto de vista legal y constitucional, presenta dos vertientes, el amparo directo o de una instancia, y el amparo indirecto o de doble grado; considerando indicado el estudio del segundo juicio para el desarrollo de la presente tesis.

Así pues, el juicio de amparo indirecto, denominado por la doctrina, de doble grado o doble instancia, debido a que en contra de la sentencia definitiva que resuelve dicho juicio procede el recurso de revisión.

El fundamento constitucional de la procedencia del amparo en la modalidad indirecta, se establece en el artículo 103, el cual establecía, antes de las reformas practicadas a la Constitución en materia de amparo, en junio de dos mil once, las hipótesis genéricas de procedencia, de la forma 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.

Con las reformas realizadas a la Constitución Federal, en materia de amparo, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, las hipótesis antes mencionadas para la procedencia del amparo indirecto, fueron modificadas para quedar, como a continuación se transcribe:

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

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- II. Por normas generales 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 normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Del análisis de las reformas realizadas al artículo 103 constitucional, en cuanto a la procedencia del juicio de amparo que establecía su texto original, se advierte que el ámbito de protección del instrumento procesal consignado, se amplió, debido a que ahora, cuando se estime que un acto de autoridad sea violatorio, no sólo de las garantías individuales, sino también de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales suscritos por México, el

gobernado podrá acudir al juicio de amparo, para que se le restituya en el goce de sus garantías y derechos fundamentales que se estima violados.

En esa dinámica, el fundamento legal de la procedencia del juicio de amparo indirecto se encuentra establecida en el artículo 114 de la Ley de Amparo, mismo que establece, lo siguiente:

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Lo anterior será aplicable en materia de extinción de dominio.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería.

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley.

VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

1.5. Competencia para conocer del amparo indirecto

La competencia es “la facultad que se otorga por virtud de la ley a un órgano jurisdiccional para que conozca de un determinado asunto.”⁸

Los órganos que conforman el Poder Judicial de la Federación, en cuya cabeza se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a efecto de organización de competencia, se divide en 32 circuitos judiciales; dentro de los que se encuentran los Juzgados de Distrito, en su carácter de órganos jurisdiccionales de primera instancia federal (en juicios ordinarios) y en materia de amparo (primera instancia). Asimismo, se encuentran las jurisdicciones de los Tribunales Unitarios y de los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales fungen como órganos de apelación federal y de segunda instancia en materia de amparo

Partiendo de lo anterior, los órganos jurisdiccionales mencionados, tienen competencia para conocer del juicio de amparo indirecto, bajo las siguientes modalidades:

Los *Juzgados de Distrito*, conocen de todos los juicios de amparo indirecto que se interpongan ante ellos, en los supuestos establecidos en los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Federal; 114 de la Ley de Amparo; 50, 52, fracción I y 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la hipótesis prevista en la fracción I, del artículo 29 de la citada Ley orgánica. De los citados preceptos se desprende que, dichos órganos jurisdiccionales conocerán del amparo cuando: *a)* se reclame la inconstitucionalidad de una ley, de un tratado internacional o de los reglamentos federales o locales; *b)* se controvertan actos de autoridad administrativa, en aquellos casos en que no sean competentes los tribunales judiciales o administrativos; *c)* se impugnen las resoluciones judiciales pronunciadas en vía de jurisdicción voluntaria; *d)* se controvertan actos que tengan sobre las cosas o las personas efectos de imposible reparación; y, *e)* cuando se controvertan actos que afecten a personas extrañas al proceso, en las cuales no exista un medio ordinario de defensa.

⁸ Chávez Castillo, Raúl, *op. cit.*, nota 3, p. 55.

El artículo 36 de la Ley de Amparo, establece las hipótesis para la determinación de la competencia de los Juzgados de Distrito, el cual, se transcribe a continuación:

Artículo 36.- Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquél en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.

Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.

Es competente el juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material.

De lo anterior se infieren tres supuestos en que serán competentes los Juzgados de Distrito, a saber: en el primero, será competente el Juez de Distrito, en aquellos casos en que el acto reclamado tenga ejecución, deba tener ejecución, trate de ejecutarse o se haya ejecutado dicho acto.

En el segundo término, será el solicitante de amparo quien decida entre interponer el juicio ante el Juzgado de Distrito en cuya jurisdicción se ejecutó el acto, o bien, ante el Juez de Distrito en cuya jurisdicción continúe ejecutándose dicho acto; en tratándose de actos de ejecución de *tracto sucesivo*, es decir, cuándo un acto tiene ejecución y la misma se prolonga en el tiempo. Así, para los efectos de la interposición del amparo, será competente aquél juzgado en que se promueva primero el juicio de garantías.

En el tercer supuesto, será competente aquél Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad responsable, que hubiere dictado el acto que por tal vía se reclama, cuándo éste no requiera, como consecuencia, ejecución material alguna.

La competencia en razón de materia se encuentra prevista en los artículos 51, 52, fracciones II a V; 54 y 55, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el acuerdo general 11/2011, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de dos mil once.

Los *Tribunales Unitarios de Circuito* tienen la facultad para conocer del juicio de amparo indirecto, sólo en aquellos casos que por disposición expresa de la fracción XII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción I del artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen, esto es, como tribunales de apelación o revisión respecto de las sentencias dictadas por los Juzgados de Distrito en asuntos ordinarios federales; en los casos en que se promueva el juicio de amparo contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito que no constituyan sentencias definitivas en términos de la Ley de Amparo; en estos últimos casos, “*el tribunal unitario de Circuito competente para conocer del amparo será el que ejerza jurisdicción en el lugar que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado, según el artículo 36 de la Ley de Amparo, aplicable por analogía.*”⁹

Los *Tribunales de los Estados y del Distrito Federal*, también conocidos como órganos auxiliares de la Justicia Federal, intervienen en el procedimiento de amparo indirecto, únicamente en dos casos que ha estipulado la fracción XII del artículo 107 del Pacto Federal, en el primero caso, será procedente el juicio de amparo indirecto cuando se trate de actos que pongan en peligro la vida, afecten la libertad personal fuera del procedimiento judicial o cuando se estime que se violan los derechos fundamentales o garantías individuales consagradas en el artículo 22 constitucional; cuando en el lugar en que se vaya a ejecutar el acto, no resida juez de distrito alguno. Esta competencia se ha calificado como *Auxiliar*, debido a que el órgano local que conoce del juicio de amparo, sólo está facultado para recibir el escrito inicial de demanda, decretar la suspensión del acto reclamado, en aquellos casos en que proceda su otorgamiento y remitir los autos del juicio al Juez de Distrito competente.

El segunda caso, contemplado por el artículo 37 de la Ley de Amparo, llamado *Jurisdicción Concurrente*, pues el agraviado puede optar por interponer el juicio de amparo ante un Juez de Distrito, o bien, ante el tribunal de apelación ordinario, que sea el superior del juez que dictó la resolución que se reclama, en

⁹ *Ibidem*, pp. 58 y 59.

aquellos asuntos en que se reclame la violación en materia penal de los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución Federal.

Lo hasta ahora expuesto permite concluir que, la autoridad competente para conocer del juicio de amparo indirecto será el Juez de Distrito, el Tribunal Unitario de Circuito, así como el superior del Tribunal responsable, solamente en los casos de jurisdicción concurrente, y el juez de primera instancia o cualquier otra autoridad judicial del lugar en donde se vaya a ejecutar el acto reclamado; en los casos de competencia auxiliar, para los efectos que ya quedaron precisados.

1.6. *Requisitos de la demanda*

De conformidad con el artículo 116 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, los requisitos que deberá cubrir el escrito inicial de demanda, cuando se presente en su forma escrita, son:

Artículo 116. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre

II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado

III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes

IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación

V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones; si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta ley

VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

Una vez precisado lo anterior, es importante señalar que existen hipótesis excepcionales, establecidas en los artículos 117 a 119 de la Ley de la materia,

respecto de la forma en que se puede formular la demanda; pues además de la forma escrita contemplada en el artículo 116 de la citada ley, también se puede efectuar por comparecencia y por vía telegráfica.

En efecto, el artículo 117 de la Ley de Amparo, señala la posibilidad de que la demanda se formule por comparecencia, cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, para lo cual, bastará para la admisión de la demanda, que se exprese en ella el acto reclamado, la autoridad que lo hubiese ordenado, si fuere posible al solicitante; así como el lugar en que se encuentre retenido el agraviado, y la autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto.

Por su parte, el numeral 118 de la citada ley, prevé el caso en que la demanda puede realizarse por telégrafo, numeral que enuncia literalmente, lo siguiente:

Artículo 118.- En casos que no admitan demora, la petición del amparo y de la suspensión del acto puede hacerse al juez de Distrito aun por telégrafo, siempre que el actor encuentre algún inconveniente en la justicia local. La demanda cubrirá los requisitos que le corresponda, como si se entablare por escrito, y el peticionario deberá ratificarla, también por escrito, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que hizo la petición por telégrafo.

1.7. Tramitación del juicio de amparo indirecto

El procedimiento para la tramitación del juicio de amparo indirecto o de doble instancia, se encuentra previsto en los artículos 145 a 157 de la Ley de Amparo, el cual, se llevará a cabo al tenor del siguiente orden:

El amparo se interpondrá ante el Juez de Distrito dentro de los plazos señalados en los artículos 21, 22, 217 y 218 de la Ley de Amparo, los cuales, para su mejor comprensión se transcriben a continuación:

Artículo 21. El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos; conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame al en que haya tenido conocimiento de

ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

Artículo 22. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.

II. Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.

En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días.

III. Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de noventa días para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, y de ciento ochenta días, si residiere fuera de ella; contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conocimiento de la sentencia; pero si el interesado volviere al lugar en que se haya seguido dicho juicio quedará sujeto al término a que se refiere el artículo anterior.

No se tendrán por ausentes, para los efectos de este artículo, los que tengan mandatarios que los representen en el lugar del juicio; los que hubiesen señalado casa para oír notificaciones en él, o en cualquiera forma se hubiesen manifestado sabedores del procedimiento que haya motivado el acto reclamado.

Artículo 217. La demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

Artículo 218. Cuando el juicio de amparo se promueva contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenezcan, el término para interponerlo será de treinta días.

De los anteriores preceptos, se desprende que los plazos señalados, no atienden solamente a la naturaleza del acto reclamado, sino también a la residencia del agraviado.

Una vez interpuesta la demanda de amparo ante el órgano jurisdiccional que corresponda, el juez federal estudiará la misma, para determinar su procedencia; verificando que cumpla con la totalidad de los requisitos que al efecto exige el artículo 116 de la Ley de Amparo y, en esa tesitura, se encuentre en aptitud de emitir alguno de los autos siguientes:

- a) Auto de incompetencia.
- b) Auto de impedimento.
- c) Auto de improcedencia.
- d) Auto aclaratorio.
- e) Auto de admisión.

Así bien, con el objeto de dar mayor claridad a los alcances, efectos y consecuencias que traen aparejadas cada una de las providencias antes enlistadas, es preciso explicar con mayor detalle cada una de éstas.

a) *Auto de incompetencia*, esta providencia será decretada por el Juez de Distrito que estima carece de competencia para conocer del asunto que se le presentó, atendiendo a los criterios siguientes: si se trata de algún acto en virtud del cual proceda el amparo directo, se declarará incompetente y ordenará remitir los autos del juicio al Tribunal Colegiado de Circuito que estime competente (artículo 49 de la Ley de Amparo); si el acto reclamado proviene de un Tribunal Unitario de Circuito, se declarará incompetente, remitiendo lo actuaciones del juicio a otro Tribunal de la misma categoría (artículo 52 de la ley de la materia); si el acto a ese juzgado federal reclamado, se ha ejecutado o tratado de ejecutarse en un lugar en el que no tiene jurisdicción, se declarará incompetente, y remitirá la demanda y sus anexos al órgano jurisdiccional (Juzgado de Distrito) que considere competente; si analizada la naturaleza del acto reclamado, tratándose de juzgados especializados por razón de materia, se advierte que el juzgado ante el cual se presentó la demanda, carece de competencia, éste juzgado emitirá la declaratoria

correspondiente, remitiendo el juicio al juez de distrito especializado por razón de materia respectivo.

Ahora bien, cuando se trate de Tribunales Unitarios de Circuito, en que estimen son incompetentes para conocer de un determinado asunto, se registrarán para emitir la declaratoria de incompetencia, por las siguientes bases: si el acto reclamado no encuadra en cualquiera de las hipótesis que al efecto señala el numeral 158 de la Ley de la materia, se declarará incompetente y remitirá con sus respectivos anexos la demanda de garantías, al Tribunal Colegiado de Circuito (artículo 49 de la ley citada); si el acto reclamado fue dictado por algún otro Tribunal de la misma categoría, deberá analizar si el Tribunal ante el cual se interpuso la demanda de amparo, sea el más cercano, en términos del artículo 52 de la Ley de la materia; si estima que el competente para conocer de la demanda de amparo indirecto, lo es un Juez de Distrito, se declarará incompetente, y remitirá los autos del juicio de estudio al que así haya considerado, cuando estime que no se presenta algún caso de jurisdicción concurrente; si del estudio de la demanda y sus anexos, el Tribunal Unitario de Circuito estima que el competente para conocer de la misma, es otro Tribunal de la misma categoría por razón de especialización, se declarará incompetente, y remitirá la mencionada demanda y sus respectivos anexos al Tribunal que estime competente.

En cualquier caso de los mencionados en los apartados anteriores, si resultare el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito carece de facultades para conocer del asunto, deberá dictar un auto de incompetencia, que podrá formularlo en forma de resolución o de acuerdo y que deberá contener: el lugar y la fecha en que se dicta, el nombre del demandante de amparo, de las autoridades contra quienes se promueve el juicio, la transcripción del acto reclamado de forma literal, los razonamientos lógico-jurídicos por virtud de los cuales estima que es incompetente y los fundamentos legales que los apoyen.¹⁰

b) Auto de impedimento, conforme al artículo 66 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito, en su caso, analizarán las hipótesis previstas por el mencionado numeral,

¹⁰ *Ibidem*, p. 150.

y de actualizarse alguno de dichos supuestos, se declarará impedido para conocer del juicio, turnando los autos que lo comprenden, a un diverso juzgado o tribunal, vía Oficina de Correspondencia Común.

c) *Auto de improcedencia*, una vez recaída una demanda de garantías, el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito, según proceda, estudiará con detenimiento la misma, para verificar si en la especie se actualiza alguno de los motivos de improcedencia, regulados por la Ley de la materia, o algún otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo era el caso de la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, para hacer abandonar del territorio nacional a todo aquél extranjero cuya permanencia juzgara inconveniente, pues por mandamiento de dicho dispositivo, se establecía la imposibilidad de impugnar, mediante algún proceso, la orden de expulsión del territorio nacional.

No obstante lo anterior, cabe destacar que con motivo de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el diez de junio de dos mil once, en materia de derechos humanos, se consagra que para que el Ejecutivo federal pueda ejercer la facultad relatada en el párrafo precedente, se deberá otorgar al extranjero que se pretende expulsar del país, el derecho de garantía de audiencia, debido a ello, podrá ser susceptible de impugnar tal orden de expulsión mediante el juicio de garantías.

Por otra parte, en materia electoral, no pueden ser impugnados la declaratoria de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores, de conformidad con los artículos 60 y 90 de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo por el juicio intentado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dado lo cual sería improcedente el juicio de amparo indirecto en contra de tales determinaciones.

Asimismo, el juicio de amparo será improcedente, cuando se trate de declaraciones de las Cámaras de Diputados y Senadores, en materia de juicio político y declaración de procedencia por la comisión de delitos de altos servidores

públicos cometidos durante el tiempo de su encargo (artículos 110 y 111, párrafo sexto constitucionales).

Ahora bien, las causas de improcedencia legales se encuentran establecidas en el artículo 73 de la Ley de Amparo, y por consiguiente el juicio de garantías será sobreseído por la actualización de cualquiera de dichos supuestos, en términos del artículo 74 de la citada ley.

En ese sentido, para una mejor comprensión de las causas de improcedencia, las mismas se estudian, en principio, citando el precepto legal que las contiene, seguido de la explicación que corresponda.

De esta forma la fracción I del artículo 73 de la Ley de Amparo establece:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia.

La fracción antes citada, atiende a un principio de seguridad jurídica, que indica que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son de carácter definitivo, es decir, no procede juicio o recurso alguno en su contra, en virtud de ser el máximo órgano jurisdiccional del país, por lo cual sus determinaciones en materia de amparo son una instancia final.

Por su parte la fracción II de la ley de la materia indica:

II. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas.

Conforme a la fracción antes citada, el juicio de amparo también resulta improcedente en los casos en que se impugnen resoluciones de amparo, o en la ejecución de las mismas. Con ello no se vulnera la garantía de audiencia del gobernado, en razón de que en cada etapa procesal en dicha instancia, existen diversos medios de impugnación, como lo son el recurso de revisión o la queja, medios a través de los cuales pueden ser controvertidas las diversas resoluciones dictadas dentro del juicio.

De esta forma se evidencia que la causa de improcedencia aludida encuentra su razón de ser en el principio de seguridad jurídica que rige en nuestro orden jurídico, toda vez que el juicio de garantías es la última instancia ante un acto de autoridad *lato sensu*, es decir, un medio extraordinario de defensa establecido en la Constitución General de la República, evitando con ello una serie interminable de medios de impugnación.

Es menester precisar que, tratándose de ejecución de sentencias de amparo, existe un mecanismo de impugnación, cuando la misma se torne en excesiva o defectuosa; ya que en estos casos es procedente el recurso de queja, diverso a un nuevo juicio de amparo en contra de un nuevo acto de autoridad, en acatamiento a la sentencia estimatoria de amparo, por lo que en ambos casos, se debe distinguir si se está en presencia de ésta o de aquella, para estar en aptitud de interponer cualquiera de los dos medios de defensa de referencia.

La fracción III de la Ley de Amparo indica que el juicio de amparo es improcedente:

III. Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.

La fracción antes aludida indica que, es improcedente el juicio de amparo en el supuesto de que se configure lo que doctrinalmente se denomina como *litispendencia*, esto es, cuando existe otro juicio que se encuentre pendiente de resolución, sea primera instancia o en grado de revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y contra el mismo acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.¹¹

Es preciso distinguir esta figura de *litispendencia* con la de *conexidad de la causa*, pues en el primer supuesto nos encontramos en presencia de dos o más juicios en los cuales existe identidad de quejosos, autoridades, y se impugna el mismo acto reclamado, aun cuando los actos de ejecución no sean los mismos,

¹¹ Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 162.

mientras que el segundo caso se actualiza cuando no existe identidad de los sujetos activo y pasivo de la acción de amparo, lo que consecuentemente produce una acumulación de procesos en términos de los artículos 57 a 66 de la Ley de la materia.

Queda excluido de lo anterior, el amparo en contra de leyes, en razón de que en estos casos el juicio de amparo resultará procedente en los asuntos en que los actos concretos de aplicación sean distintos.

Ahora bien, el artículo 73, fracción IV establece la improcedencia del juicio de amparo:

IV. Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior.

La causal de improcedencia establecida en la fracción IV de la Ley de Amparo, se refiere a la figura jurídica procesal conocida como *cosa juzgada*, ésta tiene como característica que un juicio ha sido resuelto en lo principal, resolviendo el fondo del asunto, es decir, en materia de amparo, existe *cosa juzgada* cuando un tribunal federal competente ha entrado al estudio de la constitucionalidad de un determinado acto y se ha pronunciado, ya sea concediendo o negando la protección de la justicia federal al solicitante de amparo.

En ese sentido cuando en una resolución de amparo se ha determinado sobreseer, tener por no interpuesto o desechar la demanda de amparo por actualizarse alguna de las causales establecidas en el numeral 73 de la Ley sustantiva en comentario, atendiendo a motivos que han impedido ejercitar la acción de amparo de modo absoluto, no se considera *cosa juzgada*.

Así las cosas, la fracción V del artículo 73 de la ley en comento consagra la siguiente causal de improcedencia:

V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.

Indica el jurista Raúl Chávez Castillo que, la fracción V del numeral que se examina señala que el amparo es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso, lo que significa que al quejoso con la emisión del

acto que reclame no se le cause un agravio personal y directo, por no ser titular de los derechos subjetivos públicos violados y el acto de autoridad no afecta a él.¹²

A mayor abundamiento y en relación con el tema del interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, cabe precisar que el mismo no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. Dicho en otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber; *i*) la facultad de exigir y *ii*) una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia prevista en cierto ordenamiento jurídico.

El interés jurídico, a diferencia del interés simple, deriva de una situación abstracta prevista por la ley, en la que todos los sujetos cuya situación particular encuadre dentro de ella, se encuentran protegidos por la norma. En efecto, esta potestad no entraña simplemente un poder de obrar, sino una potestad de exigencia, y toda vez que todo derecho subjetivo implica necesariamente una obligación correlativa, invariablemente tal facultad debe ejercitarse frente a otro sujeto, distinto del titular de la misma, a cuyo cargo se encuentra el acatamiento de las pretensiones que se reclamen a través del ejercicio de ésta.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Registro No. 233516.

Localización: Séptima Época.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación No. 37 Primer Parte.

Página: 25.

Tesis Aislada.

Materia(s): Común.

INTERES JURIDICO. INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN. El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa

¹² *Ibidem*, p. 121.

traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente.

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acumulados). 18 de enero de 1972. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Abel Huitrón.

De conformidad con lo anterior, para que exista interés jurídico se necesita *i)* la existencia de un derecho establecido en una norma jurídica (derecho objetivo), *ii)* la titularidad de ese derecho por parte de una persona, *iii)* la facultad de exigencia para el respeto de ése derecho, y *iv)* la obligación correlativa a esa facultad de exigencia, esto es, a falta de dichos requisitos, el amparo resultará improcedente por la falta de interés jurídico del quejoso.

Ahora bien, el día seis de junio de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que entró en vigor el cuatro de octubre de dos mil once. Asimismo, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día diez de junio de dos mil once, mismo que entró en vigor al día siguiente de su publicación, se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Las mencionadas reformas implican una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como a la competencia de los órganos que lo integran, por lo que con fundamento en lo dispuesto por la fracción XXI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó el Acuerdo 9/2011 por virtud del cual se creó la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, misma que se iniciará con las jurisprudencias derivadas de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionadas con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de dicha fecha.

Una de las más relevantes reformas en materia de amparo es la modificación realizada al principio de instancia de parte agraviada para la procedencia del juicio de garantías, establecida en la fracción I del artículo 107 Constitucional en los siguientes términos:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

De lo anterior se sigue que el constituyente permanente amplió el medio de control constitucional respecto de actos autoritarios que lesionan derechos humanos, aún y cuando no se afecte un derecho subjetivo, incorporando la figura del interés legítimo, lo que se traduce en una enorme ventaja para los gobernados quienes ahora se encuentran en posibilidad de defender su esfera jurídica con una mayor amplitud, fortaleciendo así el Estado de Derecho Mexicano.

En ese sentido, es necesario establecer qué se entiende por interés legítimo.

El interés legítimo, consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple, donde no se exige la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco se trata de que cualquier persona esté legitimada para promover el amparo. El presupuesto del interés legítimo es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria de la administración pública, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, a pesar de que sí afecta la esfera jurídica de los mismos.

Es decir, se deberá concebir al interés legítimo como aquel que faculta a cualquier persona para exigir que el ordenamiento jurídico sea respetado, sin importar que no cuente con la titularidad de un derecho subjetivo. Concretamente existe interés legítimo cuando un acto de autoridad incide en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, de modo que aunque dicha conducta no lesione un derecho subjetivo del particular, sí repercute en su esfera jurídica, caso en el cual el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento correspondiente a fin de exigir el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica.

Dicho en otras palabras, el interés legítimo es una institución mediante la cual se faculta a todas aquellas personas que, sin ser titulares del derecho lesionado por un acto de autoridad, es decir, sin ser titulares de un derecho subjetivo tienen, sin embargo, un interés en que la violación del derecho sea reparada. Implica pues, el reconocimiento de la legitimación del gobernado cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normatividad,

sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad.

Como ya se dijo, el interés legítimo no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, pero sí requiere una afectación a la esfera jurídica entendida en sentido amplio. Esta ofensa a los derechos de los gobernados puede ser directa (interés jurídico) o puede comprender el agravio derivado de una situación particular que tenga el quejoso frente al orden jurídico (interés legítimo), situación a la que alude la fracción I del artículo 107 Constitucional para la procedencia del juicio de amparo.

El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en su libro "*Hacia una nueva Ley de Amparo*"¹³ señala las características que definen al interés legítimo, las siguientes:

a) Requiere de la existencia de un interés personal que se traduce en que, de prosperar la acción, se obtendría un beneficio jurídico a favor del accionante. No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo que, de prosperar la acción, se traduce en un beneficio jurídico a favor del accionante.

b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro.

c) Necesariamente debe existir una afectación a la esfera jurídica del particular en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole.

d) El titular de un interés legítimo tiene un interés propio y distinto de otros gobernados, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio.

e) Se trata de un interés jurídicamente relevante, al tratarse de un interés cualificado, actual y real, y no potencial o hipotético.

f) La anulación del acto de autoridad produce efectos en la esfera jurídica del gobernado, ya sean; positivos o negativos.

¹³ Zaldívar Lelo De Larrea, Arturo, *Hacia una Nueva Ley de Amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 63.

Continuando con el estudio de las causales de improcedencia, la fracción V de la Ley de Amparo establece:

VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

Para abordar la causal contenida en la fracción VI, de la Ley de Amparo, la cual se encuentra íntimamente relacionada con la que le antecede, resulta oportuno precisar lo que se entiende por leyes autoaplicativas y heteroaplicativas.

Nos encontramos ante una norma autoaplicativa cuando con la entrada en vigor de la misma, trae consigo aparejada un perjuicio en la esfera de los gobernados, por otra parte, cuando se trata de una norma heteroaplicativa, es necesario que posterior a la entrada en vigor de la misma, se actualice un acto concreto de aplicación.

Estos conceptos encuentran aplicación en las siguientes tesis:

Registro No. 223121

Localización: Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
VII, Abril de 1991

Página: 107

Tesis: VI. 2o. J/112

Jurisprudencia

Materia(s): Común

LEY AUTOAPLICATIVA.

Para considerar una ley como autoaplicativa deben reunirse las siguientes condiciones: a) que desde que las disposiciones de la ley entren en vigor, obliguen al particular, cuya situación jurídica prevé, a hacer o dejar de hacer; y, b) que no sea necesario un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 375/90. Rafael Gómezluna San Juan. 27 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 426/90. Envases Mexicanos, S. A. de C. V. y Aervaly, S. A. de C. V. 8 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 22/91. Industrias H-24, S. A. de C. V. 23 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 29/91. Home Products de México, S. de R. L. de C. V. 6 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 37/91. S. C. Johnson and Son, S. A. de C. V. 20 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Guillermo Báez Pérez.

Genealogía: Gaceta número 40, Abril de 1991, página 131.

Registro No. 191475

Localización: Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Agosto de 2000

Página: 1205

Tesis: II.3o.C.3 K

Tesis Aislada

Materia(s): Común

LEY HETEROAPLICATIVA. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS ANTE JUEZ DE DISTRITO, SI NO EXISTE EL ACTO DE APLICACIÓN.

En el juicio de amparo existen dos vertientes para establecer el momento oportuno para reclamar la inconstitucionalidad de una ley; primero, cuando se trata de una ley autoaplicativa y segundo, cuando se refiere a una ley heteroaplicativa. Para distinguir el instante en que una u otra pueden ser impugnadas se debe atender al concepto de individualización incondicionada, esto es, determinar si los efectos de la disposición legal reclamada ocurren en forma condicionada o incondicionada. La condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización. De esta forma, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualiza condición alguna, se está en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones que impone la ley no surgen en forma automática (con su sola entrada en vigor), sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se está frente a una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada. Consecuentemente, si no existe el hecho que actualice la condición para que una ley heteroaplicativa sea reclamable mediante el juicio de amparo indirecto, es evidente su improcedencia.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 1/2000. Alejandro Villalvazo Pastor. 6 de junio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando García Quiroz, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la

Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado.
Secretaria: Cristina García Acuautla.

Partiendo de las tesis de jurisprudencias citadas, los requisitos que debe reunir una ley para tener el carácter de autoaplicativa deben ser, que la obligación del particular de un hacer o no hacer se actualice en el mismo momento en que la ley entra en vigor, sin que sea un óbice a lo anterior, un acto de ejecución posterior en el que se imponga la obligación aludida.

Por otro lado, cuando las obligaciones que impone la ley no surgen con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el agravio de un acto diverso que condicione su aplicación, se estará frente a una disposición heteroaplicativa.

De esta forma, en aquellas hipótesis en que el juicio de amparo sea promovido contra una ley que no causa perjuicio con su sola entrada en vigor al gobernado, sino que se requiere de un acto de individualización de la norma, es decir, que ésta le sea aplicada, el amparo resultará improcedente, pues no existe una afectación personal y directa en la esfera jurídica del quejoso.

Por otro lado la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, es del tenor siguiente:

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

Las causal de improcedencia transcrita se refiere a los actos de naturaleza política, al respecto, para el estudio de esta causal es menester hacer referencia al criterio sustentado por nuestro Máximo Tribunal al resolver el amparo en revisión 743/2005, en el que determinó, en la parte que interesa: *i)* que el juicio de garantías es improcedente contra los preceptos legales reclamados en materia electoral, pues la única vía para combatir leyes electorales es la establecida en el artículo 105, fracción II de nuestra Carta Magna; y, *ii)* que es improcedente el juicio de amparo en contra de las resoluciones que se dicten en materia electoral, pues los actos que se vinculan con derechos políticos o electorales, no son susceptibles de ser combatidos a través de dicho juicio constitucional

Por su parte, la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de la materia establece:

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

La fracción transcrita indica que el amparo será improcedente en los casos en que se impugnen las resoluciones o declaraciones del órgano legislativo, con la facultad para suspender o remover a sus funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad discrecional de resolver sobre dicha situación.

Continuado con el estudio de las causas de improcedencias, el artículo 73 de la Ley de Amparo, en su fracción IX, consigna la siguiente:

IX. Contra actos consumados de un modo irreparable.

Es preciso recordar que el objetivo del amparo, en términos de lo establecido en el artículo 80 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en restituir al gobernado en el goce de sus garantías o derechos vulnerados.

Ahora bien, se ha considerado que carece de sentido que se siga un proceso no obstante de la existencia de una violación de derechos fundamentales, cuando de resultar beneficiado con el fallo protector el solicitante de amparo, no sea física ni jurídicamente posible la restitución de sus garantías que han sido violadas; siendo por ello que el juicio de amparo es improcedente contra tales actos.

Ahora bien, la fracción X del artículo 73 de la Ley de Amparo indica que el amparo será improcedente, en los siguientes casos:

X. Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse

consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

Cuando por vía de amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente la sentencia de primera instancia hará que se considere irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez cerrada la instrucción y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente;

Esta improcedencia se actualiza contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no decidirse en tal procedimiento un afectar a la nueva situación jurídica.¹⁴

Por su parte, la fracción XI del artículo 73 de la misma Ley de Amparo indica:

XI. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

Uno de los principios rectores del juicio de amparo es el de instancia de parte agraviada, el cual se refiere a que dicho juicio únicamente puede ser promovido por aquella persona ya sea física o jurídica, que resulte perjudicada con un acto concreto de autoridad, consecuentemente y tomando en consideración el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a dicha persona le corresponde desistirse de tal instancia, incluso en el supuesto contemplado en el artículo 14 de la Ley de la materia, que indica que el mandatario podrá desistirse de la demanda siempre que medie una cláusula especial al efecto, contemplada en el poder general mediante el cual se le otorga dicho carácter.

¹⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 165.

A este respecto cobra importancia la siguiente tesis de jurisprudencia, adoptada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Registro No. 200197

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Febrero de 1996

Página: 22

Tesis: P./J. 3/96

Jurisprudencia

Materia(s): Común

DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO DE AMPARO. IMPLICA EL CONSENTIMIENTO EXPRESO DE LOS ACTOS RECLAMADOS, RESULTANDO IMPROCEDENTE UN NUEVO JUICIO CONTRA ELLOS. Entre los principios rectores del juicio de amparo se encuentra el de instancia de parte agraviada, conforme con el cual dicho juicio sólo puede ser promovido por la parte a quien perjudique el acto reclamado. Por consecuencia, es lógico concluir que quien puede promover el juicio de amparo, salvo lo dispuesto en el artículo 14 de la ley de la materia, se encuentra también en condiciones de desistir de él. El desistimiento en el juicio de amparo implica un desistimiento de la acción y, por ende, supone el consentimiento expreso de los actos reclamados, pues el efecto de la renuncia del quejoso, el sobreseimiento en el juicio, deja a la autoridad responsable en aptitud de obrar o de no hacerlo, en el sentido asignado al acto reclamado. Como ese desistimiento entraña un consentimiento expreso de los actos reclamados, si el quejoso promueve un diverso juicio en contra de los mismos actos reclamados en aquel del cual desistió, el segundo juicio resultará improcedente, al actualizarse los supuestos previstos por la fracción XI del artículo 73 de la Ley de Amparo. En ese sentido, cuando se satisfacen los requisitos legales, ese desistimiento también puede actualizar los supuestos de la fracción IV del numeral citado pues si bien, en principio y como regla general, una resolución de sobreseimiento -que es la consecuencia del desistimiento del quejoso- no constituye cosa juzgada, existen casos de excepción a ese principio, como lo ha establecido la jurisprudencia de la Suprema Corte (publicada en la página novecientos veintisiete, de la Segunda Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y ocho) que revelan la inejercitabilidad de la acción y dentro de los que se encuentra el relativo al consentimiento, en ese caso, expreso, de los actos reclamados.

Contradicción de tesis 302/91. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito (hoy Primero) y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 22 de enero de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Secretario: Juan Carlos Cruz Razo. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintinueve de enero en curso, por unanimidad de diez votos de los Ministros: presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 3/1996 la tesis que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de enero de mil novecientos noventa y seis.

De lo anterior se observa que, el desistimiento en el juicio de amparo implica un desistimiento de la acción y, por ende, supone el consentimiento expreso de los actos reclamados, pues el efecto de la renuncia del quejoso, el sobreseimiento en el juicio, deja a la autoridad responsable en aptitud de obrar o de no hacerlo, en el sentido asignado al acto reclamado.

Como ese desistimiento entraña un consentimiento expreso de los actos reclamados, si el quejoso promueve un diverso juicio en contra de los mismos actos reclamados en aquel del cual desistió, el segundo juicio resultará improcedente, al actualizarse los supuestos previstos por la fracción XI del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Prosiguiendo con el análisis de las improcedencias, la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo indica, lo siguiente:

XII. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.

No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

Es preciso mencionar que, los plazos para la interposición del juicio de garantías son de carácter fatal e improrrogable; dichos plazos se encuentran señalados en los artículos 21, 22 y 218 de la Ley de Amparo, en tal virtud, cuando el juicio de amparo sea promovido extemporáneamente, es decir, fuera de los plazos de referencia, ello trae como resultado la declaración de improcedencia al considerarse tácitamente consentido el acto reclamado.

A lo expuesto habrá que añadir que, es un caso especial el relativo a la impugnación de leyes pues en este supuesto, cuando la ley sea de naturaleza heteroaplicativa, será optativo desde luego para el interesado intentar el recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado el acto concreto de aplicación de la ley o impugnar la esta última mediante el juicio de amparo indirecto.

Así, cuando el gobernado opte por hacer valer el recurso o medio de defensa por virtud del cual éste puede ser revocado, modificado o nulificado, se actualizará la causal de improcedencia en estudio, únicamente, cuando no se promueva el juicio de amparo directo dentro del plazo de quince días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución.

En esa dinámica, el amparo que se promueva contra normas de naturaleza autoaplicativa, deberá realizarse en los plazos señalados en el artículo 22, fracción I de la Ley de la materia, es decir dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la norma impugnada, contados a partir de aquél en que entró en vigor, en caso contrario, se actualizará la improcedencia en estudio.

Por su parte, las fracciones XIII, XIV y XV de la Ley de Amparo contienen las causales de improcedencia que, a continuación se transcriben:

XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo

hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.

En razón de que las causales previstas en el artículo 73, fracciones XIII, XIV y XV se encuentran íntimamente vinculadas, lo conveniente es estudiarlas en conjunto para una mayor comprensión evitando con ello repeticiones oficiosas.

En primer término, resulta necesario indicar lo que se entiende por *recurso administrativo o medio de defensa legal*, lo cual, conforme a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son los distintos procedimientos establecidos en la ley para obtener que la administración pública, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque.

Una de las características principales de tales medios de impugnación lo constituye el hecho de que su existencia se encuentre específicamente determinada en una ley, lo cual se constituye en una verdadera condición de eficacia para que su observancia vincule a los gobernados.

Además, el ordenamiento relativo requiere ser una norma legal, en sentido formal y material, puesto que tanto la disposición constitucional como la legal que la reglamenta, (artículos 107, fracción IV, de la Constitución y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo), establecen que debe ser una "ley", y no cualquier otro ordenamiento general, el que señale la procedencia de aquéllos, de ahí, que no

habrá recurso administrativo sin ley que lo autorice acorde a los lineamientos que sobre esta particular cuestión ha establecido la legislación positiva mexicana.

Lo anterior es así, pues cuando un reglamento administrativo, a título propio, establezca un recurso sin que la ley de la cual aquel emane lo contemple, en este caso el afectado por el acto administrativo podrá acudir directamente al amparo sin agotar desde luego el recurso de que se trate, tal y como se deriva de la jurisprudencia que se cita a continuación:

Registro No. 221588

Localización: Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación VIII, Octubre de 1991

Página: 109

Tesis: I.3o.A. J/28

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En atención al criterio de definitividad contenido en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, como condición para hacer del conocimiento de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación una causa de anulación en contra de resoluciones de índole administrativa, es menester ineludible que contra las mismas no haya otro medio de defensa en favor de los particulares que pueda modificar, confirmar o revocar el acto cuya nulidad se demanda o que, habiéndolo, éste sea de ejercicio opcional para los afectados. Dichos medios de defensa o recursos administrativos son los distintos procedimientos establecidos en ley para obtener que la administración, en sede administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque. Una de las características principales de tales medios de impugnación lo constituye el hecho de que su existencia se encuentre específicamente determinada en una ley, condición de eficacia para que su observancia vincule a los gobernados, de ahí que no habrá recurso administrativo sin ley que lo autorice acorde a los lineamientos que sobre esta particular cuestión ha establecido la legislación positiva mexicana, (verbigracia, el texto de la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, acorde al inciso b) de la fracción V del artículo 107 constitucional) cuando el invocado numeral reputa como resoluciones definitivas a aquéllas que no admitan ya recurso administrativo alguno o que, existiendo éste, sea optativo para el particular interponerlo o no, significa indudablemente que ese medio de defensa ha

de estar contenido, precisamente, en un ordenamiento general, imperativo y abstracto, formal y materialmente legislativo, es decir, en una ley emanada del Congreso de la Unión; así, y sólo así, habrá de ser obligatoria su interposición como condición previa para acceder al conocimiento de una causa propuesta ante las Salas Regionales que integran el Tribunal Fiscal de la Federación. Lo anterior no viene a significar, de ningún modo que, indiscriminadamente, todos los recursos ordinarios o medios de defensa contenidos en los diversos reglamentos administrativos carezcan de obligatoriedad respecto de su interposición previa al juicio de nulidad, o en su caso, al juicio de garantías, pues dicha característica cobrará vigencia cuando sea precisamente la ley reglamentada aquél ordenamiento que contemple su existencia y no, cuando es un reglamento administrativo el que, a título propio establece la procedencia de un recurso administrativo. La potestad reglamentaria que deriva de la fracción I del artículo 89 de la Constitución de la República, conferida al titular del Ejecutivo Federal, otorga la facultad a dicho órgano para que, en el mejor proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las leyes, dicte aquellas normas que faciliten a los particulares la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas (característica en la ley), las que en nuestro sistema jurídico toman el nombre de reglamentos administrativos, teniendo como límites naturales, específicamente, los mismos de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando entonces permitido que a través de la facultad reglamentaria, una disposición de esa naturaleza otorgue mayores alcances o imponga distintas limitantes que la propia ley ha de reglamentar, por ejemplo, creando un recurso administrativo cuando la ley que reglamenta nada previene al respecto.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 1113/88. Constructora Inversionista, S. A. 2 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo directo 1473/88. Cardigan, S. A. de C. V. 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Amparo directo 343/89. Productos San Cristóbal, S. A. de C. V. 4 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo directo 793/89. Mex-Bestos, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Amparo directo 763/89. Fundición y Maquinado de Metales, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Genealogía: Gaceta 46, Octubre de 1991, página 49.

Apéndice 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, tesis 729, página 536.

Ahora bien, tratándose de impugnación de leyes, si contra el primer acto de aplicación de la ley combatida procede algún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar, desde luego, a través del juicio de amparo.

Sin embargo, si el interesado opta por interponer recurso o medio de defensa legal en contra del acto concreto de aplicación de la ley de que se trate, resultando éste procedente, entonces el mismo tendrá la obligación de agotar el *principio de definitividad* que rige en el juicio de amparo, consistente en agotar cada uno de los recursos ordinarios procedentes, tendientes a revocar o modificar el acto lesivo de su esfera jurídica.

La idea expuesta en párrafos que anteceden, también es aplicable en el caso en que se combata alguna resolución judicial o de tribunales administrativos o del trabajo, cuando el particular opta por impugnarla mediante un recurso administrativo y éste procede, queda obligado, previamente a la promoción del amparo, a recorrer todas las instancias y medios ordinarios de impugnación que deriven de aquél, asumiendo sus consecuencias, las cuales no puede abandonar a su conveniencia porque renunció a su oportunidad de acudir inmediatamente al juicio de garantías, pues tal decisión implica sujetarse al principio de definitividad que rige a dicho medio de control de constitucionalidad.

A lo expuesto habrá que añadir que existen excepciones al principio de definitividad, las cuales se encuentran previstas en la Constitución Federal de la República, en la propia Ley de Amparo y en los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, y en virtud de las cuales se deduce que no existe la obligación de acatar el principio aludido cuando se reclaman los siguientes once actos:

a) Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan.

b) Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación.

c) Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución.

d) Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal.

e) Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación.

f) Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.

g) Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra.

h) Los que carezcan de fundamentación.

i) Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la constitución federal, como lo es la garantía de audiencia.

j) Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.

k) En materia administrativa, cuando se impugna una ley y en ésta se encuentran establecidos dos vías distintas para combatirlo, se requiere que se agote alguna de ellas para que el amparo sea procedente.

A mayor abundamiento, en relación con el *principio de definitividad*, de los procesos de reforma constitucional de 1987 y 1999 se advierte que el Poder Reformador fijó como regla general en la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno.

Como única excepción a lo anterior, en la primera reforma (1987) se estableció que procedería la revisión las sentencias dictadas en amparo directo si en ellas se decidía sobre la inconstitucionalidad de una ley o se establecía la interpretación directa de un precepto de la Constitución; justificándose para conocer de tales asuntos, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que siendo la misma un órgano terminal, la interpretación definitiva de la Constitución debe ser realizada por ésta.

Por otra parte, el propio Poder Reformador reiteró en 1999 la indicada regla general y añadió un nuevo requisito, para que fuese posible la revisión de los amparos directos, siendo éste, el que la resolución que llegare a dictarse entrañara la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, respecto de la constitucionalidad de una ley o de la interpretación directa de un precepto constitucional a juicio de la Suprema Corte y conforme a acuerdos generales, con la finalidad de que concentre sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de casos inéditos o que comprendan un alto nivel de importancia y trascendencia, cuya resolución puede impactar la interpretación y aplicación del orden constitucional.

Además, se precisó que sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

Precisado lo anterior, y retomando el contenido la fracción XIV del artículo 73 de la Ley de la Materia, la cual indica que cuando se encuentre en trámite algún medio de defensa ordinario tendiente a revocar, modificar o nulificar el acto que, posteriormente, se reclama vía amparo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, para que se actualice la causal en comento deben concurrir los requisitos siguientes:

a) Que sea el quejoso quien haya interpuesto el recurso o medio legal de defensa en contra del acto de autoridad contra el cual solicite amparo.

b) Que el recurso o medio de defensa ordinario haya sido admitido y se esté tramitando cuando se resuelva el juicio de garantías.

c) Que el recurso o medio de defensa legal constituya la vía idónea de impugnación para conducir a la insubsistencia legal del acto de autoridad señalado como acto reclamado en el juicio de amparo.

Lo anterior tal y como se desprende de la jurisprudencia cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

Registro No. 190665
Localización: Novena Época
Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Diciembre de 2000

Página: 15

Tesis: P./J. 144/2000

Jurisprudencia

Materia(s): Común

IMPROCEDENCIA. LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO REQUIERE QUE EL RECURSO O DEFENSA LEGAL PROPUESTO SE HUBIERA ADMITIDO, SE ESTÉ TRAMITANDO AL RESOLVERSE EL AMPARO Y SEA EL IDÓNEO PARA OBTENER LA REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

La causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XIV, de la Ley de Amparo se actualiza cuando concurren las siguientes circunstancias: a) Que sea el quejoso quien haya interpuesto el recurso o medio legal de defensa en contra del acto de autoridad contra el cual solicite amparo; b) Que el recurso o medio de defensa haya sido admitido y se esté tramitando cuando se resuelva el juicio de garantías; y, c) Que el recurso o medio de defensa legal constituya la vía idónea de impugnación para conducir a la insubsistencia legal del acto de autoridad señalado como acto reclamado en el juicio de amparo. Esa interpretación se justifica, por un lado, porque el precepto de referencia exige que el recurso o medio de defensa pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto de autoridad que sea materia del juicio constitucional, resultado que podrá obtenerse si el instrumento jurídico de defensa utilizado es el apropiado, esto es, que esté instituido expresamente por la ley y regido por un procedimiento para su tramitación, oponible frente a una resolución que lesione los intereses de la parte que se dice afectada y mediante el que se pueda lograr la invalidación o la modificación de la resolución impugnada; y, por otro, porque de acuerdo con el principio del contradictorio, el tribunal debe otorgar a las partes la oportunidad de ser oídas en defensa de sus derechos, esto es, debe atender si el agraviado está en posibilidad de ser oído en el recurso o medio de defensa que hubiera propuesto ante la autoridad responsable o su superior jerárquico, para lo cual es indispensable que esté demostrada fehacientemente la admisión del recurso, pues la simple presentación del escrito respectivo no implica que se le dé la oportunidad de ser escuchado en defensa de sus derechos. En este orden de ideas, la causal de improcedencia en mención, únicamente puede considerarse actualizada cuando la parte interesada acredite que el recurso o medio de defensa hecho valer en contra del acto reclamado se esté tramitando simultáneamente con el juicio de garantías, correspondiendo al juzgador de amparo determinar si el medio legal de defensa que esté tramitándose simultáneamente al juicio de amparo, constituye o no la vía idónea de impugnación que pudiera tener como resultado la revocación, modificación o anulación del mismo acto contra el cual se solicita amparo.

Contradicción de tesis 31/96. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo

Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 5 de octubre de 2000. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 144/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

Por su parte el artículo 73 de la ley en cita, en sus fracciones XVI y XVII, establecen que la improcedencia en el juicio de garantías se presenta:

XVI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado.

XVII. Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo.

Las fracciones antes citadas establecen dos hipótesis de improcedencia, que tienen su razón de ser en virtud de que el acto reclamado en el juicio de amparo, no causa o deja de causar un agravio al solicitante.

En efecto, el objeto de la interposición del juicio de amparo es desde luego la restitución del goce de los derechos fundamentales restringidos o vulnerados por el acto de autoridad que se reclama. Así, en las fracciones antes transcritas, se contienen dos supuestos para la improcedencia de la instancia constitucional en estudio, estos son, en primer término, que los efectos del acto reclamado cesen, esto se traduce en que la transgresión de derechos ha finalizado; en segundo lugar, de subsistir el acto reclamado, éste no repercute en la esfera jurídica del gobernado, ya sea en razón de que con éste no se surta efecto legal o material alguno o bien el objeto y la materia del acto hayan dejado de existir.

Finalmente la fracción XVIII, de la ley de la materia indica:

XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

Las causales de improcedencia, en su caso, deberán ser examinadas de oficio.

El precepto anterior hace referencia a que existirá causas de improcedencia en los demás casos en que éstas resulten de alguna disposición de la ley, lo cual

conforme a criterios emitidos por nuestro Máximo Tribunal, tal expresión se debe entender de forma restringida, refiriéndose sólo a los demás casos que se advierten en la propia Ley de Amparo.

Asimismo, conforme al último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo y al criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el examen de las causales de improcedencia del juicio de garantías es oficioso, esto es, deben estudiarse por el juzgador aunque no las hagan valer las partes, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente al fondo del asunto.

Es notable su aplicación al respecto la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

Registro No. 176291

Localización: Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Enero de 2006

Página: 319

Tesis: 1a./J. 163/2005

Jurisprudencia

Materia(s): Común

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. ANTE LA EXISTENCIA DE ALGÚN INDICIO DE UNA CAUSAL DE ESA NATURALEZA, EL JUZGADOR DEBE INDAGAR O RECABAR DE OFICIO LAS PRUEBAS NECESARIAS PARA ASÍ ESTAR EN POSIBILIDAD DE DETERMINAR FEHACIENTEMENTE SI OPERA O NO ESA CAUSAL.

Conforme al último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, el examen de las causales de improcedencia del juicio de garantías es oficioso, esto es, deben estudiarse por el juzgador aunque no las hagan valer las partes, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente al fondo del asunto. Asimismo, esta regla de estudio oficioso debe hacerse extensiva a la probable actualización de dichas causales cuando éstas se adviertan mediante un indicio, sea que una de las partes las haya invocado u ofrecido o que el juzgador las hubiese advertido de oficio, pues con independencia de cuál sea la vía por la que se conocieron esos indicios, el juzgador de amparo los tiene frente a sí, y la problemática que se presenta no se refiere a la carga de la prueba, sino a una cuestión de orden público; por consiguiente, si de las constancias de autos el juzgador de amparo advierte un indicio sobre la posible existencia de una causal que haría improcedente el juicio constitucional, oficiosamente debe indagar y en todo caso allegarse de las pruebas necesarias para resolver si aquélla se actualiza o no y así,

probada fehacientemente, sobresea en el juicio o bien en caso contrario, aborde el fondo del asunto.

Tesis de jurisprudencia 163/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha dieciséis de noviembre de dos mil cinco

De la tesis transcrita se observa que, la regla de estudio oficioso debe hacerse extensiva a la probable actualización de dichas causales cuando éstas se adviertan mediante un indicio, sea que una de las partes las haya invocado u ofrecido o que el juzgador las hubiese advertido de oficio, pues con independencia de cuál sea la vía por la que se conocieron esos indicios; el juzgador de amparo los tiene frente a sí, y la problemática que se presenta no se refiere a la carga de la prueba, sino a una cuestión de orden público; por consiguiente, si de las constancias de autos el juzgador de amparo advierte un indicio sobre la posible existencia de una causal que haría improcedente el juicio constitucional, oficiosamente debe indagar y en todo caso allegarse de las pruebas necesarias para resolver si aquélla se actualiza o no y así, probada fehacientemente, sobresea en el juicio o bien en caso contrario, aborde el fondo del asunto

d) Auto aclaratorio, una vez turnada la demanda de amparo al Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito, estos, estudiarán pormenorizadamente el escrito inicial de demanda, revisando que no se presenten las hipótesis señaladas en los incisos a), b) y c) anteriores, esto es, que el órgano jurisdiccional, sea el competente para conocer del asunto, no tenga algún impedimento que le prohíba la tramitación del juicio o se presente algún caso de notoria e indudable improcedencia.

Una vez realizado lo anterior, el órgano jurisdiccional competente, analizará que el escrito inicial de demanda de amparo contenga todos y cada uno de los requisitos que la ley de la materia establece; en caso contrario, el Juez o Tribunal competente, dictará un auto denominado aclaratorio o de prevención, en dónde se le solicita al peticionario de amparo para que en el término de tres días subsane los errores en los que haya incurrido.

Tratándose de derechos patrimoniales, en el mismo acuerdo aclaratorio, se hará el apercibimiento que de no cumplir con lo solicitado, se tendrá por no interpuesta la demanda de amparo; cuestión que en caso de referirse a derechos

estrictamente personales, de no cumplirse las exigencias decretadas en el propio requerimiento; el apercibimiento consistirá en darle vista al Ministerio Público Federal, para que manifieste lo conducente en el término de veinticuatro horas y tomando en cuenta tales manifestaciones, se admitirá o desechará la demanda planteada.

Sentado lo anterior, debe decirse que dependiendo del error o deficiencia en el escrito inicial de demanda, en relación con los requisitos que debe cubrir la misma, en términos del artículo 116 de la Ley de Amparo, se pueden suscitar diversos requerimientos, como son los que se exponen a continuación.

Si de la lectura íntegra de la demanda se advierte la participación de diversas autoridades que no fueron señaladas en su carácter de responsables, en el capítulo destinado para ello, se le prevendrá al quejoso para que señale, si es su deseo, con tal carácter a las autoridades antes mencionadas.

Cuando el quejoso, habiendo solicitado la suspensión del acto reclamado, omita presentar solamente dos copias de su demanda y de satisfacer todos los requisitos legales; el auto aclaratorio consistirá en requerirle al demandante que exhiba las copias restantes de su demanda, bajo el apercibimiento que de no realizar lo anterior, se postergará la apertura del incidente de suspensión y, consecuentemente, la dilación de la concesión de la medida cautelar en comento, en aquellos casos en los que la misma sea procedente.

Por otra parte, cuando la parte agraviada no señale domicilio para oír y recibir notificaciones, se le requerirá al mismo para que lo haga, apercibido de que, en caso de no dar cumplimiento a lo señalado, las subsecuentes notificaciones, inclusive las personales, se le darán a conocer mediante listas.

No todos los apercibimientos tienden a tener por no interpuesta la demanda o desecharla; sin embargo, cualquier tipo de auto aclaratorio debe ser notificado personalmente al quejoso.

e) *Auto de admisión*, se dictará el citado auto, en aquellos casos en los que la parte agraviada, en su escrito inicial de demanda de amparo, reúna todos los requisitos hasta aquí estudiados o desahogue la prevención decretada por no reunir aquellos.

En ese orden de ideas, el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito, admitirá la demanda, lo que sucede en regla general, no obstante de existir casos en los que se admita la demanda respecto de algunos actos reclamados y se deseche por algunos otros, en el mismo auto.

El auto de admisión de la demanda, deberá cubrir con los siguientes lineamientos: lugar y fecha de expedición, nombre del agraviado o de la persona de quien promueve en su nombre, los actos reclamados y las autoridades a las que se les atribuye éstos, la expresión de que se admite la demanda, el requerimiento a cargo de las autoridades responsables para que rindan su informe justificado, la solicitud de intervención legal respectiva al Ministerio Público Federal adscrito, la hora y fecha para la celebración de la audiencia constitucional, los artículos constitucionales o de instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte que consagren las garantías individuales o derechos fundamentales que se consideran vulnerados, la orden para que se forme el expediente principal, el registro en el libro de gobierno de la demanda, la orden de integración del incidente de suspensión por cuerda separada y por duplicado, en caso de que se haya solicitado la suspensión del acto reclamado; el nombre del tercero perjudicado, cuando éste exista; así como los autorizados de la parte quejosa.

Ahora bien, en el caso de que durante la tramitación del juicio de amparo, surjan nuevos actos, o se conozcan diversos actos, que afecten al solicitante, se le prevendrá al demandante de amparo, para que en el término de quince días, promueva su ampliación de demanda, en cuyo caso, de ser admitida, se les requerirá a las nuevas autoridades señaladas como responsables, para que rindan su informe justificado, asimismo, se les informará la fecha y hora fijada para la celebración de la audiencia constitucional.

En la audiencia constitucional, se recibirán las pruebas, se formularán los alegatos, y en su caso, el dictamen del Ministerio Público Federal, concluyendo con la emisión de la sentencia.

Con relación a las pruebas en el juicio de amparo, cabe precisar que, con fundamento en el artículo 150 de la Ley de Amparo, son admisibles todas,

exceptuando la de posiciones y las contrarias a la moral y el derecho. No obstante lo anterior, el artículo 78 de la Ley de la materia señala que en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.

CAPÍTULO 2

LA SUSPENSIÓN DE OFICIO EN EL AMPARO INDIRECTO

2.1. Antecedentes legislativos de la suspensión del acto reclamado

La suspensión desde su nacimiento en la Ley reglamentaria del Juicio de Amparo de 1861, ha ido transformándose hasta nuestros días, se ha ido puliendo para que su efectividad sea razonable y obedezca a la naturaleza del acto reclamado. Así, con su concesión se estaría evitando daños de imposible reparación al quejoso, subsistiendo la materia del amparo.

En efecto, a continuación se citan los artículos que muestran la evolución de la suspensión, así, el artículo 4 de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo de 1861, establecía que:

El Juez de Distrito correrá traslado por tres días a lo más al promotor fiscal, y con su audiencia declarará, dentro del tercer día, se debe o no abrirse el juicio conforme al artículo 101 de la Constitución; excepto el caso en que motiva la queja, pues entonces lo declarará desde luego bajo su responsabilidad.

Por su parte, el artículo 5º de la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, indicaban lo siguiente:

Cuando el actor pidiere que se suspenda desde luego la ley o el 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 la obligación de evacuarlo dentro de igual término.

Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión, a la mayor brevedad posible, y con sólo el escrito del actor.

El artículo 14 de la Ley de Amparo de 1882, establecía:

Cuando el amparo se pida por violación a la garantía de la libertad personal, el preso, detenido o arrestado, no quedará en libertad por el sólo hecho de suspender el acto reclamado pero sí a disposición del Juez Federal

respectivo, quien tomará las providencias necesarias al aseguramiento del quejoso, para prevenir que pueda impedirse la ejecución de la sentencia ejecutoria. Concedido el amparo por dicha ejecutoria de la Suprema Corte, el preso detenido o arrestado quedará en absoluta libertad; y negando el amparo, será devuelto a la autoridad cuyo acto se reclamó. En caso de que se trate de individuos pertenecientes al ejército nacional, el auto de suspensión será notificado al jefe u oficial encargado de ejecutar el acto, y por la vía más violenta y por conducto del Ministerio de Justicia se comunicará también al Ministerio de Guerra, a fin de que éste ordene que el promovente permanezca en el mismo lugar en que pidió el amparo, hasta que se pronuncie la sentencia definitiva.

En el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, se regulaba:

Artículo 716. Promovida la suspensión que no deba decretarse de oficio, el juez previo el informe de la autoridad ejecutora habrá de rendir dentro de veinticuatro horas, oír dentro de igual término al Ministerio Público, y dentro de las veinticuatro horas siguientes resolverá lo que corresponda. La falta de este informe establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías, para el sólo efecto de la suspensión.

Artículo 721. Mientras no se pronuncie sentencia definitiva, puede revocarse el auto de suspensión o dictarse el curso del juicio, cuando ocurra algún motivo superveniente que sirva de fundamento para la resolución.

Ley de Amparo de 1936 (vigente).

Principalmente, del artículo 122 al 144 de la Ley de Amparo.

Asimismo, el artículo 107, fracción X y XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, establece:

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual, se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, 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;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

2.2. Definición de suspensión

Un objetivo claro, que en muchos de los casos, motiva la interposición del juicio de amparo, es precisamente, el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, figura jurídica, que ha sido objeto de debate, para las diferentes corrientes doctrinarias que afirman que la suspensión tiene la naturaleza de una medida cautelar, mientras que existen otras que opinan lo contrario, sosteniendo que la figura jurídica en análisis se encuentra fuera del campo de estudio de dichas medidas cautelares.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico nacional, la justicia cautelar ocupa una importancia mayúscula, al grado tal de considerarse que de la eficiencia de ésta dependerá la posibilidad de la ejecución de la sentencia de fondo.

En efecto, la suspensión, como medida cautelar ha sido abordada por la doctrina desde dos vertientes: la que niega que la suspensión en el amparo responda a la naturaleza de las medidas cautelares, concretamente, no están de acuerdo en lo referente a los efectos jurídicos que produce tal medida, como tampoco a los criterios materiales de decisión, relativos al estudio que con carácter provisional y previo se hace de la posible inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado para acordar la medida suspensiva, es decir, el "*fumus boni iuris*", y la que sostiene que la suspensión del acto reclamado en el amparo responde a la naturaleza de las medidas cautelares. En ese sentido, las corrientes doctrinarias

sustentadas por los diversos juristas, han sido expuestas ilustrativamente por José Manuel de Alba de Alba¹⁵, de la siguiente forma:

A los autores que niegan la aplicación de los principios de las medidas cautelares a la suspensión los identificaremos como corriente avalorado-abstracta. Avalorada, porque al negar cualquier asomo al fondo del asunto, no toman en cuenta si el acto es probablemente inconstitucional. Abstracta, por el hecho de que al no echar un vistazo a la violación alegada, los actos reclamados se analizan de una forma despersonalizada pues no se toman en cuenta las particularidades del quejoso ni del problema.

A los autores que están con la aplicación de la teoría general de las medidas cautelares y la relacionan con la suspensión, los denominaremos corriente valorado-concreta. Valorada, dado que, a partir de que en la suspensión se puede hacer un estudio provisional de la constitucionalidad del acto reclamado, ya analizan a éste con un valor o desvalor jurídico para efectos de conceder o no la medida cautelar, y concreta, porque teniendo en cuenta la constitucionalidad o no del acto reclamado, ya no verán a éste de una manera abstracta sino concreta al caso que se está poniendo a estudio.

Ahora bien, hasta el año de 1960, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se había pronunciado en el sentido mediante el cual le daba a la suspensión el tratamiento excluyente de una medida cautelar, es decir, no daba cabida a la posibilidad del otorgamiento de tal medida, inclusive con efectos restitutorios, atendiendo al estudio previo de la constitucionalidad del acto reclamado.

Es hasta el año de 1966, que el Pleno de nuestro Máximo Tribunal, cambia el criterio antes sostenido por el mismo, para quedar como lo muestra la tesis de jurisprudencia, que al efecto se transcribe:

Registro No. 200136
Localización: Novena Época
Instancia: Pleno

¹⁵ “*Revista del Instituto de la Judicatura Federal*”, México, Consejo de la Judicatura Federal, núm. 25, pp. 49 y 50.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Abril de 1996

Página: 16

Tesis: P./J. 15/96

Jurisprudencia

Materia(s): Común

SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL 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.

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. (Revisar si es necesaria la cita)

Tal como se deriva de la tesis jurisprudencial antes transcrita, la suspensión de los actos reclamados comparte la naturaleza de una medida cautelar, teniendo como presupuestos (i) la apariencia del buen derecho (artículo 107, fracción X, constitucional), que consiste en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho controvertido en el juicio de amparo, en los casos que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado y (ii) el peligro en la demora.

A mayor abundamiento y en relación con el tema de la suspensión en el amparo, conviene traer a colación las diversas posturas, de importantes juristas, como lo es el caso de Héctor González Chévez, quien considera que la suspensión del acto reclamado *“es una medida cautelar prevista por la Constitución, 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.”*¹⁶

Otros argumentos que resultan ilustrativos para entender la complejidad del tema, vienen a ser los que vierte el jurista Jean Claude Tron Petit, en el sentido de que la suspensión *“Implica la garantía del éxito final del proceso principal. Por tanto, es un medio para mantener las situaciones prevalecientes al inicio del juicio y hasta el momento en que se resuelva en definitiva, de carácter meramente*

¹⁶ González Chévez, Héctor; *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*, México, Porrúa, 2006, p. 160.

conservativo, siendo su objeto preservar las cosas o situaciones hasta el final del juicio".¹⁷

Por su parte, Raúl Chávez Castillo, define a la suspensión como *"una medida cautelar que paraliza o detiene la ejecución de los actos que se reclaman en el amparo con el objeto de que se conserve la materia del juicio y evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que le pudiera ocasionar que se cumplieren"*.¹⁸

Sobre estas premisas, se concluye que, en términos generales, la suspensión contiene los siguientes elementos:

- Es una medida cautelar.
- Se encuentra prevista en la constitución y en la Ley de Amparo.
- Paraliza o detiene la ejecución del acto reclamado.
- Su objetivo es asegurar la efectividad de una eventual sentencia estimatoria en el juicio de amparo.
- Con su concesión se evita que se produzcan daños y perjuicios de imposible reparación al quejoso, con la ejecución del acto reclamado.
- Se mantiene viva la materia del juicio.

En vista de lo antes expuesto, se estima que la suspensión, tal como lo sostienen los tratadistas mencionados y el propio criterio de nuestro Máximo Tribunal, tiene la naturaleza de una medida cautelar, la cual se encuentra prevista, genéricamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y específicamente en la Ley de Amparo, cuya aplicación consiste en detener o evitar, según el caso, la ejecución del acto reclamado, estimando que se obtendrá un sentido favorable en la sentencia definitiva, previo análisis de la demanda de garantías, de sus anexos y del informe previo que remitan las autoridades responsables realizado por el órgano jurisdiccional competente; evitando con ello, que se produzcan daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, así como mantener latente la materia del juicio.

¹⁷ Tron Petit, Jean Claude, *Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo*, 2ª reimpresión a la 6ª ed. México, Editorial Themis, 2008, p. 415.

¹⁸ Chávez Castillo, Raúl, *op. cit.*, nota 3, p. 244.

2.3. Fundamento constitucional y legal

La suspensión en materia de amparo, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 107; el cual en la parte que nos interesa, se reproduce en su texto anterior a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, y en su texto reformado con esta misma fecha:

Texto anterior a las reformas	Texto reformado
<p>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 con las bases siguientes:</p> <p>X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.</p> <p>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;</p>	<p>Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.</p> <p>Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese</p>

<p>XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la Propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;</p> <p>XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.</p> <p>Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal 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;</p>	<p>el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;</p> <p>XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de los Estados en los casos que la ley lo autorice;</p> <p>XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.</p> <p>Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal 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;</p>
--	--

De la comparación del artículo 107 constitucional, en su texto anterior a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, y en su texto reformado con esta misma fecha, se advierte la posibilidad de suspender los actos reclamados, cuya naturaleza lo permita, en las materias

penal, civil, mercantil y administrativa, el otorgamiento de garantía y contragarantía, así como las autoridades competentes para otorgar tal medida cautelar.

Además, del contenido de las reformas realizadas al artículo 107 fracciones X, XI, y XII constitucional, en cuanto a la procedencia de la suspensión en materia de amparo que establecía su texto original, se advierte que se reconoce e incorpora el principio de la *apariencia del buen derecho*, para proveerse sobre la suspensión, al señalar que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, ante lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la *apariencia de buen derecho y el interés social*.

Al respecto, en razón de las reformas realizadas a la Constitución General vigente, en junio del dos mil once, en materia de amparo, se instauró textualmente la figura jurídica de la *apariencia del buen derecho* y el *peligro en la demora*, figuras jurídicas relacionadas con las medidas cautelares, en concreto con la suspensión del acto reclamado, de esta forma conviene tener presente el contenido del artículo 107, fracción X constitucional reformado, mismo que es del tenor literal siguiente:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

...

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la *apariencia del buen derecho* y del interés social.

Asimismo, de la exposición de motivos de la “Iniciativa con proyecto que reforma los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, de fecha diecinueve de marzo del dos mil nueve, cuya cámara de origen es la de senadores, es conveniente citar la esencia de la

reforma en comento, en relación al tema de la suspensión del acto reclamado, particularmente de la *Apariencia del Buen Derecho*, misma que se transcribe:

En materia de suspensión del acto reclamado, se propone establecer el marco constitucional a fin de prever un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural.

Para tal efecto, se privilegia la discrecionalidad de los jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.

Sin embargo, para asegurar su correcta aplicación, se establece la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad.

Del artículo constitucional, así como de la exposición de motivos antes transcritos, se observa que el tema de la suspensión del acto reclamado, vinculado con la apariencia del buen derecho, es establecido por el Constituyente para lograr con cabalidad el objetivo de la primer figura jurídica en mención, evitando los aspectos que la desvíen del mismo; para lo cual, se ha instaurado el derecho del tribunal competente de otorgar discrecionalmente la medida cautelar de la suspensión, tomando en consideración la apariencia del buen derecho, así como su correspondiente obligación, de realizar un análisis ponderado entre ésta y la no afectación del interés social y el orden público.

Ahora bien, como se explicó en el tema de la suspensión del acto reclamado, de la presente tesis, el jurista De Alba De Alba, ha diferenciado dos tipos de criterios, para definir la naturaleza de la figura jurídica de la suspensión, uno de ellos indica que la suspensión en el amparo tiene comparte la naturaleza de una medida cautelar mientras que el criterio restante sostiene lo contrario.

Bajo esos antecedentes, a partir de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 15/96, establece el parte aguas en la práctica

de los tribunales de la Federación, pues implementa la corriente denominada por la doctrina como valorado-concreta, la cual sostiene que la suspensión si cuenta con la naturaleza que siguen las medidas cautelares, criterio que a continuación se transcribe:

Registro No. 200136

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Abril de 1996

Página: 16

Tesis: P./J. 15/96

Jurisprudencia

Materia(s): Común

SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL 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.

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.

Como se observa de la tesis antes transcrita, nuestro Máximo Tribunal ha establecido que la suspensión de los actos reclamados sigue la naturaleza de una medida cautelar (como lo establece la corriente valorado-concreta), cuyos presupuestos son: *i*) la apariencia del buen derecho, la cual, se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, 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; tal requisito deberá ser estudiado, sin detrimento de los demás supuestos regulados en el artículo 124 de la Ley de Amparo, esto es, que la suspensión sea solicitada por la parte agraviada, y que con su concesión no se contravengan disposiciones de orden público o del interés social y, *ii*) el peligro en la demora.

Por su parte, la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, en su Título Tercero, Capítulo Tercero, prevé la procedencia, además del trámite de la suspensión, en el amparo directo e indirecto, respectivamente.

2.4. Clases de suspensión en el juicio de amparo indirecto

La suspensión en el juicio de amparo se ha clasificado en dos grandes vertientes en, suspensión de oficio y suspensión a petición de parte. El primer tipo de suspensión, recibe su nombre pues, sin necesidad de que la parte quejosa, la solicite, la autoridad de amparo se ve obligada a decretarla, por imposición de la ley reglamentaria, además, es conocida como suspensión de plano, puesto que, dicha medida cautelar, se otorga sin trámite previo alguno y sin mayores formalidades (artículo 123 y 233 de la Ley de Amparo); el segundo tipo de suspensión, consiste en que el quejoso, solicite tal medida cautelar en su demanda de garantías o en cualquier momento, antes de dictarse sentencia que resuelva el asunto (artículo 124 de la ley de la materia).

Al respecto, el tratadista Genaro Góngora Pimentel sostiene que, *“la razón de ser de los dos sistemas, se debe a que los casos de procedencia de la suspensión de oficio no admiten ninguna demora, deben ser de tal naturaleza que si no se ordena la suspensión del acto de autoridad, podría ocasionarse al gobernado perjuicios de imposible reparación”*.¹⁹

Así, por exclusión, cuando no se trate de tales hipótesis, nos encontraremos frente a la suspensión a petición de parte, la cual, conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, y como su propio nombre lo indica, la debe solicitar la parte agraviada, no obstante se debe analizar en cada caso que con su concesión no se cause perjuicio alguno al interés social, ni tampoco se contravengan disposiciones de orden público, asimismo, los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado, deben ser de difícil reparación.

¹⁹ Gongora Pimentel, Genaro, *La Suspensión en materia administrativa*, 11ª edición, México, Porrúa, 2009, p. 5.

2.4.1. *La suspensión de oficio el juicio de amparo indirecto*

La suspensión de oficio consiste, según Chávez Castillo, en que la autoridad responsable (amparo directo) o el órgano jurisdiccional competente (amparo indirecto), según corresponda, decretan la paralización de los actos que se reclaman porque así lo ordena la ley de amparo, sin que sea necesaria la solicitud expresa del quejoso.²⁰

Asimismo, la suspensión de oficio es también conocida como suspensión de plano, y aunque se utilizan ambos términos como sinónimos, la denominación de plano no resulta del todo correcto puesto que, puede existir suspensión de plano y no ser de oficio, toda vez que en amparo directo se decreta siempre de plano, ya sea de oficio o a petición de parte agraviada, no obstante, la suspensión de oficio siempre se decretará de plano tratándose de amparo directo o indirecto.

Ahora bien, como objetivos de la medida cautelar de oficio, tenemos que, principalmente, es mantener viva la materia del juicio, impidiendo que el acto reclamado, al consumarse irreparablemente de no concederse la suspensión de plano, haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal, pues en tal supuesto, habría una imposibilidad de restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, de concedérsele el amparo, por tanto, la suspensión de oficio juega un papel trascendental, dado que los actos que paraliza son calificados por su especial gravedad.²¹

La suspensión de oficio tiene su fundamento legal en el artículo 122 de la Ley de la materia, al establecer que, en los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte, según corresponda, con arreglo a las disposiciones del capítulo respectivo.

En efecto la suspensión de oficio, se encuentra regulada en los artículos 123 y 233 de la Ley de Amparo, mismos que se transcriben:

²⁰ Chávez Castillo, Raúl, *666 Preguntas y otras sobre la suspensión de los actos reclamados*, México, Porrúa, 2009, p. 1.

²¹ Monarque Ureña, Rodolfo y Novia Cruz, Iván, *La suspensión en el juicio de amparo: planteamiento esquemático*, México, Porrúa, 2009, p. 29.

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.

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 este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

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

De la transcripción de los numerales invocados, se advierten tres supuestos genéricos en que procede la concesión de la suspensión de oficio, a saber:

a) 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.

b) 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; y

c) Cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen jurídico ejidal.

A mayor abundamiento y en relación con el tema de la importancia del otorgamiento de la suspensión de oficio, en los supuestos contemplados en el artículo 123 de la Ley de la materia, Genaro Góngora Pimentel²², expone lo siguiente:

Luego, y esto es importante repetirlo, en el artículo 123 de la Ley de Amparo hay algunos supuestos de interés trascendental, en los que debe abolirse por completo el arbitrio, e imponerse la suspensión a los jueces y a los Tribunales de Circuito, como un deber imperioso e ineludible. Fuera de los casos dudosos, de aquellos en que sería extemporáneo y absurdo juzgar, según la primera impresión, de si el amparo es o no fundado, y verdadera o supuesta la infracción de la ley, existen otros muchos menos numerosos por fortuna, en que el atentado es manifiesto, aparente, ostensible; en que la violación de la ley reviste todos los caracteres de un atropello, en que la autoridad responsable se ha extralimitado a tal grado que su acto no tiene ni sombra de legalidad, ni apariencia, siquiera lejana, de justificación. Estos actos, notoriamente antijurídicos, francamente arbitrarios, que son evidentemente manifestación de un abuso, deben tener un correctivo inmediato y seguro de parte de la Justicia Federal, un correctivo que no esté sujeto a dudas ni interpretaciones, pues no pueden en un régimen liberal en ningún caso subsistentes aquellos actos que contradicen las nociones más elementales que sobre la seguridad de sus miembros admite y proclama toda sociedad medianamente culta. Algunos de estos supuestos están en el artículo 123 de la Ley de Amparo.

De lo anterior, se advierte que los supuestos en los que la suspensión de oficio debe otorgarse, los son aquellos que, inmediatamente y sin demora, deben evitarse o interrumpirse por apreciarse una clara violación a las garantías individuales o derechos fundamentales protegidos por esta medida cautelar que, además, se consideran como bienes de valor superior, es decir, aquellos que por su naturaleza resultan de una importancia preponderante, como lo son: la vida, la libertad personal, la integridad física, la propiedad agraria y, en general, aquellos que físicamente no se pueden restituir.

De ahí la obligación imperiosa a cargo de la autoridad de amparo de conceder la medida cautelar de oficio, sin que medie solicitud de la parte quejosa, pues acorde a la naturaleza de los actos reclamados en el juicio de garantías de

²² Gongora Pimentel, Genaro, *op.cit.*, nota 20, p. 23.

arbitrarios, crueles, inhumanos, y expresamente prohibidos en la Carta Magna, no es permisible que éstos sean ejecutados.

a. Tipos de suspensión de oficio

Con el objeto de un mejor método y entendimiento de la medida cautelar de oficio, conviene traer a colación la clasificación que realiza Rodolfo Monarque e Iván Novia²³, de la suspensión de plano, tomando como referencia los efectos de tal medida, es decir, si se trata de efectos definitivos o provisionales.

Bajo ese tenor, la suspensión de oficio con efectos definitivos, es aquella que decreta el Juzgado de Distrito, Tribunal Unitario de Circuito o superior del tribunal que haya cometido la violación y, por otra parte, la suspensión de oficio con efectos provisionales es aquélla que se presenta en los casos de competencia auxiliar, por el juez de primera instancia, en tanto asuma el Juez de Distrito la competencia quien la decretará con efectos definitivos (artículos 38, 39, 40 y 220 de la Ley de Amparo), asimismo, cuando se trate de amparos contra actos que afecten derechos colectivos agrarios, si el solicitante no justifica su personalidad.

Tratándose de aquellos asuntos en los que se conceda la suspensión de oficio con efectos provisionales, la misma tendrá efectos hasta en tanto se desahogue la prevención cuando en amparo en materia agraria el quejoso no acredite su personalidad (artículo 215 de la Ley de Amparo).

a.1. Características principales de la suspensión de oficio

Una gran ventaja de la suspensión de oficio se traduce en que, el órgano jurisdiccional competente, cuando se actualice algún supuesto en el que dicha medida cautelar sea procedente, debe analizar su procedencia incluso en aquellos casos en los que la demanda de garantías no haya sido acompañada de material probatorio alguno, por lo que el juez, deberá analizar los hechos narrados por el quejoso y los resultados de la ejecución del acto reclamado, para estar en aptitud

²³ Monarque Ureña, Rodolfo y Novia Cruz, Iván, *op.cit.*, nota 22, pp. 82 y 29.

de determinar si existe una relación de causalidad tal que justifique la adopción de la medida cautelar en comento.²⁴

Además, si la suspensión de oficio se decreta de plano, sin sustanciación de procedimiento incidental (artículo 123 de la Ley de Amparo), surte sus efectos hasta en tanto se dicte la sentencia definitiva, aunque puede modificarse o revocarse antes,²⁵ asimismo mantiene viva la materia del juicio, evitando la consumación de manera irreparable de los actos reclamados, atendiendo a la especial gravedad de dichos actos.

b. Autoridad competente para decretar la suspensión de oficio

Son competentes para decretar la suspensión de oficio, los siguientes órganos jurisdiccionales: a) El Juez de Distrito, principalmente, salvo que el amparo indirecto se interponga contra actos de un Tribunal Unitario de Circuito; b) El Tribunal Unitario de Circuito, en aquellos casos en que conozca del juicio de amparo, de conformidad con lo que prevé el artículo 29, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esencialmente y 107, fracción XII, constitucional, en el supuesto de jurisdicción concurrente; c) Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en la hipótesis de jurisdicción concurrente, acorde a lo previsto en los artículos 107, fracción XII, constitucional y 37, de la Ley de Amparo; d) El Juez de Primera Instancia o cualquier autoridad judicial que ejerza jurisdicción en el lugar en una entidad federativa donde vaya a ejecutarse el acto reclamado en los casos de competencia auxiliar, conforme a lo que prevén los artículos 38 y 39, de la Ley de Amparo.²⁶

En este último caso excepcional, en el cual, el Juez de Primera Instancia decreta la medida cautelar en estudio, en tratándose de asuntos en donde se surta la competencia auxiliar, tal medida cautelar, tendrá el carácter de provisional, hasta en tanto se remita el asunto al Juez de Distrito competente, quien al asumir

²⁴ Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.*, nota 20, p. 7.

²⁵ Monarque Ureña, Rodolfo y Novia Cruz, Iván, *op. cit.*, nota 22, p. 29.

²⁶ Chávez Castillo, Raúl, *op. cit.*, nota 21, p. 2.

su competencia, decretará la suspensión de plano (artículos 38, 39, 40, 144 y 220 de la Ley de la materia).

c. Formas en que se admite la suspensión de oficio

Por regla general, la suspensión de oficio se decreta en el auto de admisión de la demanda (artículo 123 de la Ley de Amparo), la cual deberá comunicarse de manera inmediata a la autoridad responsable, incluso vía telegráfica (párrafo tercero, del artículo 23 de la Ley de mencionada); sin embargo, también se puede decretar antes de la admisión de la demanda, en aquellos asuntos en que el juicio de garantías sea promovido por un tercero en nombre y a favor de una persona (agraviado), además, dicha medida cautelar podrá ser admitida, en un auto posterior al de admisión de la demanda, con motivo de una ampliación de demanda.

Además, la suspensión de oficio puede decretarse en el auto aclaratorio de la demanda, esto es, cuando el juez de amparo considere necesario que el quejoso subsane alguna omisión o irregularidad en su demanda de garantías, se le requerirá al mismo para que aclare lo solicitado, y en ese mismo auto, se otorgará la suspensión de plano, en aquellos casos que proceda.

De conformidad con el artículo 54, segundo párrafo, de la Ley de la materia, en los casos en que el Juez de Distrito, en el auto inicial, se declare incompetente, la suspensión de plano deberá decretarse en el mismo auto de incompetencia.

Cabe resaltar la opinión que vierte José Manuel de Alba de Alba²⁷, en relación a la manera en que se debe informar la suspensión de oficio a las autoridades responsables, pues indica que, respecto a la comunicación por vía telegráfica debe decirse que ya no es acorde con la realidad, pues en la práctica las oficinas de telégrafos no están abiertas las 24 horas y, por otro lado, ya es hora de que se implemente tecnología para llevarla a cabo con eficacia.

²⁷ De Alba De Alba, José Manuel, *op. cit.*, nota 19, p. 100.

Finalmente, el Jurista Raúl Chávez Castillo²⁸, por su parte, identifica los casos en los cuales la suspensión de oficio podrá decretarse en el incidente de suspensión, estos son:

a) Cuando en el amparo se reclaman varios actos y respecto de unos procede la suspensión de oficio y de otros sólo se puede proveer con relación a ellos a petición del quejoso, por lo que en el auto de suspensión provisional, la autoridad de amparo decreta la suspensión de oficio respecto de los actos que así proceda y resuelve sobre la suspensión provisional de los actos en que se haya solicitado a petición de parte.

b) Cuando a pesar de que sólo se reclamen actos en contra de los cuales proceda a suspensión de oficio, la autoridad de amparo estima conveniente formar el incidente de suspensión con el objeto de tomar las medidas que sean conducentes al cumplimiento de la medida cautelar decretada.

d. Supuestos en que procede la suspensión de oficio

La suspensión de oficio o de plano, procede cuando se da alguno de los supuestos contemplados en los artículos 123 y 233 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, la cual, puede ser solicitada por el demandante, no obstante que de no hacerlo así, el órgano jurisdiccional de conocimiento, tiene la obligación de decretarla si advierte que se actualiza alguno de los supuestos en comento.

En esa virtud, para ilustrar los casos de procedencia de la suspensión de plano, se transcriben los numerales referidos en el párrafo que antecede, mismos que son del tenor literal siguiente:

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;

²⁸ Chávez Castillo, Raúl, *op. cit.*, nota 3, pp. 245 y 246.

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

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta 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 este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

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

Cada una de las hipótesis en las cuales es procedente la concesión de la suspensión de oficio serán analizadas en los subcapítulos que adelante aparecen.

d.1. *Actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal*

Los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos en el primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son crueles, inhumanos y degradantes, producto de la tiranía y del sadismo. Tanto la mutilación como la marca, los azotes, los palos y el tormento son penas que se ejecutan sobre el cuerpo humano, con el objetivo de infligir dolor en los mismos.²⁹

²⁹ Islas De González Mariscal, Olga y Carbonell, Miguel, *El artículo 22 constitucional y las penas en el Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 55.

Además, las penas deben seguir un fin proyectado a la prevención en general, en sentido contrario, las penas que se encuentran prohibidas por mandamiento constitucional, como lo son las anteriormente enunciadas, no cumplen con la finalidad en comento, pues no son idóneas para la prevención en general. En efecto, atendiendo a la naturaleza inhumana, no pueden seguir el principio de proporcionalidad imperante en materia penal, pues tales penas, no guardan relación alguna con el bien jurídicamente tutelado.

Las penas que a continuación se enuncian, como la marca, los azotes, la mutilación, la confiscación y la infamia trascendente, quedaron expresamente prohibidas, mediante el Voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842. Posteriormente, en el Segundo Proyecto de Constitución de 1842, se adicionó a las anteriores prohibiciones el tormento. Después, en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 1856, los textos permanecieron en el mismo sentido. Es en el Proyecto de Constitución de 1857, que se adicionan a las penas prohibidas de referencia, los palos y la cadena o grillete. El texto constitucional de 1857 continúa vigente hasta nuestros días en la Constitución de 1917.

Deportación

La deportación, proviene del latín *deportatio-onis*, que significa una pena política, aflictiva e infamante que encuentra sus orígenes en los antiguos estados mediterráneos, misma que fue retomada por el derecho romano.³⁰

La deportación consiste en la expulsión de un extranjero del territorio mexicano;³¹ es una sanción que tiene por objeto el exilio de personas extranjeras, ya sea de forma temporal o permanente del territorio del país, cuando hubiesen infringido de forma sustancial el ordenamiento jurídico mexicano, por tanto calificándose a tales personas como peligrosas.

³⁰ Márquez Romero, Raúl (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. D-H, 5ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 1060 y 1061.

³¹ Islas De González Mariscal, Olga y Carbonell, Miguel, *oc. cit.*, nota 30, p. 31.

Bajo esos antecedentes, la pena en comento se encuentra explícitamente prohibida en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante el diverso numeral 33 de la Carta Magna, se establecía la facultad, que de manera exclusiva, se atribuía al Ejecutivo de la Unión para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgara inconveniente.

Ahora bien, mediante las reformas a que fue objeto el citado precepto constitucional, en junio de dos mil diez, en materia de derechos humanos, se busca acotar la discrecionalidad con que el Ejecutivo Federal cuenta para decidir la expulsión de un extranjero, lo que resulta en un paso importante para la observancia y respeto de los derechos humanos como parte de los principios que sustentan la política exterior del Estado mexicano, en este caso, respecto a los extranjeros que ingresen o residan en nuestro país.

En efecto, el artículo constitucional en comentario, en su texto vigente indica que corresponde al Ejecutivo de la Unión, el expulsar del territorio nacional a personas extranjeras, con fundamento en la ley, previo procedimiento y respetando la garantía de audiencia.

En ese sentido, procede el otorgamiento de la suspensión de oficio contra la expulsión de extranjeros, tal y como se observa de la tesis de jurisprudencia, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se transcribe:

Registro No. 170578

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Diciembre de 2007

Página: 15

Tesis: P./J. 80/2007

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

SUSPENSIÓN DE OFICIO. PROCEDE DECRETARLA DE PLANO CONTRA LA EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS ORDENADA POR UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CON FUNDAMENTO EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

El artículo 123, fracción I, de la Ley de Amparo establece que procede conceder la suspensión de oficio, entre otros actos, contra la deportación, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que consiste en el acto jurídico administrativo dictado por la autoridad migratoria para hacer abandonar el territorio nacional al extranjero que no reúne o deja de satisfacer los requisitos sanitarios, migratorios o ambos, para su internación y permanencia en nuestro país. Ahora bien, la primera Ley General de Población expedida en nuestro país coincidía con la de Amparo en lo relativo al acto de deportación ejecutado por autoridad administrativa, pero en la vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, el legislador federal introdujo el concepto de expulsión, en lugar del de deportación sin mayor justificación, manteniendo la identidad en sus efectos y en las causas que la originan, lo que significa que para los efectos de la Ley de Amparo, en específico para el capítulo de la suspensión, el término deportación y el de expulsión son términos equivalentes. En ese tenor, resulta indudable que contra el acto de expulsión previsto en la Ley General de Población, y emanado de la autoridad administrativa, procede la suspensión de oficio, en términos del artículo 123, fracción I, de la Ley de Amparo.

Contradicción de tesis 1/2006-PL. Entre las sustentadas por las anteriores Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 22 y 26 de marzo de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio A. Valls Hernández y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Enrique Luis Barraza Uribe y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 80/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

Destierro

El destierro es la traslación hecha por autoridad de justicia de alguna persona a una isla u otro paraje cierto³², esta pena tiene por objeto exiliar a una persona temporal o permanentemente fuera del país.

De esta forma, la pena de destierro consiste en la expulsión de un mexicano del territorio nacional.

Es de resaltar que, los asuntos de extradición no encuadran en este supuesto, dado que son actos que son tutelados por el órgano jurisdiccional competente.

³² Márquez Romero, Raúl (coord.), t. D-H, *op.cit.*, nota 31, p. 1326.

Mutilación

La mutilación es una pena salvaje e irreparable, pues además del sufrimiento inmediato causado por la cortadura o amputación de alguna parte del cuerpo humano, el reo quedará sometido al sufrimiento permanente de su discapacidad y el reproche de la gente.³³

Infamia

Se entiende por infamia, aquella pena que tiene como finalidad el descrédito, la afrenta, el deshonor, la denigración de una persona acusada de cometer un delito, y que se impone en una sentencia. La característica principal de esta pena es el efecto moral por el desprestigio ante las demás personas. Al respecto, la pena de infamia tuvo aplicación en territorio nacional, hasta la aparición del Proyecto de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en donde es prohibida por primera vez, y después retomada en el texto constitucional vigente.³⁴

La marca

La pena de la marca consistía en infligir una señal en, principalmente, la mejilla, la espalda o la frente, mediante la aplicación de un hierro candente.³⁵ Del mismo modo que en la pena de mutilación, la marca, provocaba un sufrimiento inhumano a quien se le aplicaba, además de que una vez aplicada tal pena, la misma dejaría una parte del cuerpo humano maltratado, lo que provocaba un símbolo de repudio de parte de la sociedad, continuando con el castigo durante todo el tiempo de la vida del infractor, ocasionándole un grave problema para la

³³ Islas De González Mariscal, Olga y Carbonell, Miguel, *oc. cit.*, nota 30, p. 57.

³⁴ *Ibidem*, pp. 57 y 58.

³⁵ *Ibidem*, pp. 58 y 59.

reinserción de éste en la sociedad, lo cual, es una de las finalidades del derecho penal.

Los azotes

La palabra azote proviene del árabe *as-sut*, que significa látigo, en otras palabras, es un instrumento de suplicio con que se castigaba a los delincuentes.³⁶

La pena corporal de azotes consistía en flagelar al reo o condenado, mediante un cierto número de golpes impuestos como pena por la autoridad, tal pena se encontraba destinada para aquellos infractores de la ley penal, tratándose de delitos menores, su característica principal era la ejemplaridad y vergüenza en su aplicación, pues se ejecutaba en aquellas calles donde circundaba mayor gente.

Además, las penas corporales fueron utilizadas no sólo para el castigo de una persona sino también históricamente han sido usadas como medidas de educación correctiva.

En nuestro orden jurídico mexicano, la Constitución General de la República prohíbe tajantemente dicha medida punitiva, así como toda pena de carácter corporal.

Los palos

Se ha considerado que los palos tienen la misma connotación que los azotes, esto es, es el castigo que se le impone a una persona, a base de golpes con cualquier objeto contundente.

Tormento de cualquier especie

³⁶ Márquez Romero, Raúl (coord.), t. A-C, *op. cit.*, nota 31, p. 358.

La pena en comento fue generalmente utilizada para obtener la confesión del culpado, en virtud de que por mucho tiempo reino como prueba en materia penal la confesión, la cual era suficiente para emitir una sentencia condenatoria, es por ello que las autoridades jurisdiccionales, se valían de la utilización de dicha pena, obteniendo la confesión del acusado.

En efecto, del estudio de los documentos constitucionales que sirvieron de base para la emisión de nuestra Constitución federal vigente, se observa que en algunos se habla del tormento o tortura de manera neutra, sin precisar si es pena o medio para la averiguación de los delitos; en otros, se prohíbe como pena y en otros más, con toda exactitud, se dice que no se podrá usar del tormento para la averiguación de los delitos.³⁷

Con el motivo de evitar cualquier tipo de confusión en la interpretación del texto constitucional referente a la prohibición de la pena citada, la ley fundamental prohíbe “el tormento de cualquier especie”, para abarcar el tormento físico y psíquico, evitando con ello el debate. De esta manera, la Constitución garantiza el derecho de todos los seres humanos a no ser sometidos a tortura, penas crueles e inhumanas o degradantes con o cual tutela la integridad física, psíquica y moral de las personas.

Además, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en la Asamblea General de la ONU, el 10 de diciembre de 1948, en su artículo 5º consagra que nadie será sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Multa excesiva

La multa proviene del latín *multa*, que significa pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero.³⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido criterios en los cuales delimita lo que debe entenderse por multa excesiva; nos encontramos ante

³⁷ Islas De González Mariscal, Olga y Carbonell, Miguel, *oc. cit.*, nota 30, p. 60.

³⁸ Márquez Romero, Raúl (coord.), t. I-O, *op.cit.*, nota 31, pp. 2562 y 2563.

este tipo de multa cuando no existe relación de proporcionalidad alguna entre las posibilidades económicas del infractor y la gravedad del ilícito, lo cual resulta ilícito e irrazonable.

En ese sentido, para que una multa sea constitucional, se requiere que la autoridad con facultades para ello determine en cada asunto y de manera individualizada su correspondiente monto o cuantía, tomando en consideración para ello: i) la gravedad de la infracción; ii) la capacidad económica del infractor; iii) la reincidencia; o, iv) cualquier otro elemento del que se advierte la gravedad o levedad de hecho, tal y como se deriva de las tesis de jurisprudencia que en seguida se transcriben:

Registro No. 200347

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
II, Julio de 1995

Página: 5

Tesis: P./J. 9/95

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.

De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Ángeles.

Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 9/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco.

Registro No. 200348

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
II, Julio de 1995

Página: 18

Tesis: P./J. 7/95

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Común

MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22
CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.

Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las

multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.

Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Ángeles.

Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 7/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco.

Confiscación de bienes

La palabra confiscación encuentra su origen del latín *confiscationis*, lo cual quiere decir acción y efecto de confiscar.³⁹

La confiscación es una pena que se encuentra prohibida por la Constitución Federal en su artículo 22; sin embargo, el artículo 24 del ordenamiento citado prevé: “*Las penas y medidas de seguridad son: ...8.- Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito.*”

Con base en lo anterior, es conveniente destacar las diferencias entre la confiscación y el decomiso.

³⁹ Márquez Romero, Raúl (coord.), t. A-C, *op.cit.*, nota 31, pp. 724 y 725.

La confiscación es la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación.

Por otro lado, el decomiso es una sanción impuesta con motivo de la comisión de un delito o infracción administrativa, por la contravención de leyes prohibitivas o imperativas, en que se reducen los bienes que fueron utilizados para la comisión del ilícito, los que son fruto del mismo, o aquellos que por sus características representarían un peligro para la sociedad.

Bajo tales premisas, la confiscación guarda notas características que la diferencian sustancialmente del decomiso, en la primera no existe motivo legal alguno con el cual la autoridad confiscadora fundamente su proceder, mientras que en la segunda si existe aquél; en la confiscación, no existe contraprestación alguna que sea proporcionada a la persona que fue desapropiada de sus bienes, mientras que en el decomiso si la hay, en algunos casos; finalmente, la confiscación se encuentra prohibida por mandato constitucional, en tanto que el decomiso si se puede decretar con motiva de una pena o sanción.

Sobre el particular, muestran su aplicación, los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

Registro No. 200122

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
III, Mayo de 1996

Página: 55

Tesis: P. LXXIV/96

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Penal, Administrativa

CONFISCACION Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BASICAS.

Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera, debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que

guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad.

Amparo en revisión 1394/94. Egon Meyer, S.A. 19 de marzo de 1996. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIV/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a trece de mayo de mil novecientos noventa y seis.

Registro No. 904786

Localización: Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice 2000

Tomo II, Penal, Jurisprudencia Histórica

Página: 673

Tesis: 58 (H)

Jurisprudencia

Materia(s): Penal

CONFISCACIÓN-[TESIS HISTÓRICA].-

La pena de confiscación supone la condena de un delincuente, y como consecuencia de ella, la pérdida de todos sus bienes. No se considera confiscación, conforme a la Carta Federal, la aplicación completa o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el de impuestos y multas. No puede considerarse confiscación el gravamen pagadero con una pequeña parte de la producción.

Quinta Época: Amparo en revisión.-Álvarez e Icaza Ignacio.-17 de diciembre de 1917.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Enrique García Parra y Agustín Urdapilleta.-La publicación no menciona el nombre del ponente.

Amparo en revisión.- Beaurang de Matty María.-17 de diciembre de 1917.-Unanimidad de nueve votos.

Amparo en revisión.-Duarte de Peón Concepción.-17 de diciembre de 1917.-Unanimidad de nueve votos.

Amparo en revisión.-Fernández Ildefonso.-17 de diciembre de 1917.-Unanimidad de nueve votos.

Amparo en revisión.- Lastiri Miguel.-17 de diciembre de 1917.-Unanimidad de nueve votos.

Apéndice 1917-1995, Tomo II, Tercera Parte, página 540, Pleno, tesis 839.

Penas inusitadas

Debe entenderse como inusitadas a aquellas penas que conforme a su fin tienden a lacerar o infligir algún daño en menoscabo de las garantías y derechos fundamentales de los hombres, lo cual se traduce en todas aquellas en que su naturaleza sea excesiva, cruel, degradante e inhumana y que sobre todo se aleje del fin que toda pena debe perseguir.

Lo anterior, se robustece con el criterio emitido por nuestro Máximo Tribunal, el cual se transcribe a continuación:

Registro No. 188555

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Octubre de 2001

Página: 14

Tesis: P./J. 126/2001

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Penal

PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL.

Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el término inusitado aplicado a una pena no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo, que significa lo no usado, ya que no podría concebirse que el Constituyente hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enuncia el citado precepto 22, de todas aquellas que no se hubiesen usado anteriormente; interpretar gramaticalmente el concepto, sería tanto como aceptar que dicha disposición constituye un impedimento para el progreso de la ciencia penal, pues cualquier innovación en la forma de sancionar los delitos implicaría la aplicación de una pena inusitada. Así, por "pena inusitada", en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad.

Contradicción de tesis 11/2001. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto en Materia Penal del Primer Circuito. 2 de octubre de 2001. Mayoría de seis votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz. Encargado del engrose: Humberto Román Palacios. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número 126/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil uno.

Penas trascendentales

Se les denomina penas trascendentales aquellas que pueden afectar de modo legal y directo a terceros extraños no inculcados, esto es, que alguna persona que no haya cometido algún delito resienta una violación en sus derechos, por lo que trasciende aquel agente del delito; recayendo el castigo en el primero de ellos. Esto no aplica para los familiares de los reos, ante la pena que se les imponga no obstante del sufrimiento que pudieran llegar a tener.

Cobra vigencia al caso en cuestión, la tesis de jurisprudencia:

Registro No. 186895

Localización: Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Mayo de 2002

Página: 17

Tesis: 1a./J. 29/2002

Jurisprudencia

Materia(s): Penal

PENAS TRASCENDENTALES. CONCEPTO DE ELLAS.

Se entiende por penas trascendentales aquellas que pueden afectar de modo legal y directo a terceros extraños no inculcados, pero no las que derivan de posibles trastornos que puedan sufrir los familiares de los reos, con motivo de la reclusión de éstos, puesto que de adoptarse este criterio todas las penas resultarían trascendentales, porque es evidente que de una u otra forma, en mayor o menor grado, afectan a las personas allegadas a los sentenciados.

Amparo directo 633/38. 4 de mayo de 1938. Unanimidad de cuatro votos.

Ausente: Rodolfo Chávez S. Ponente: José M. Ortiz Tirado.

Amparo directo en revisión 1158/99. 21 de junio de 2000. Cinco votos.

Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Arturo Aquino Espinosa.

Amparo directo en revisión 1469/2000. 28 de marzo de 2001. Cinco votos.

Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 1179/2000. 4 de abril de 2001. Unanimidad de cuatro votos.

Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

Amparo directo en revisión 1231/2001. 17 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Eligio Nicolás Lerma Moreno.

Tesis de jurisprudencia 29/2002. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veinticuatro de abril de dos mil dos, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Juan N. Silva Meza, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomos XLII y XL, páginas 2103 y 2398, de rubros: "PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES." y "PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES, QUÉ SE ENTIENDE POR.", respectivamente.

d.2. Actos que si llegaran a consumarse, harían físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que los actos de imposible reparación para los efectos de la procedencia del amparo indirecto, son aquéllos que afectan de modo directo algunos de los derechos sustantivos establecidos en la Constitución, sin que queden comprendidos en este concepto los derechos procesales o adjetivos, cuyos efectos quedan destruidos al obtener un fallo favorable que resuelva el procedimiento o juicio de que se trate, tal y como se observa en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro y texto son los siguientes:

Registro No. 205651

Localización:

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Agosto de 1992

Página: 11

Tesis: P./J. 24/92

Jurisprudencia

Materia(s): Común

EJECUCION IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO

DEL JUICIO, CUANDO ESTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DERECHOS SUSTANTIVOS.

El artículo 114 de la Ley de Amparo, en su fracción IV previene que procede el amparo ante el juez de Distrito contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, debiéndose entender que producen "ejecución irreparable" los actos dentro del juicio, sólo cuando afectan de modo directo e inmediato derechos sustantivos consagrados en la Constitución, y nunca en los casos en que sólo afectan derechos adjetivos o procesales, criterio que debe aplicarse siempre que se estudie la procedencia del amparo indirecto, respecto de cualquier acto dentro del juicio.

Contradicción de tesis 47/90. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos en revisión números 1303/90 y 939/89, respectivamente. 9 de enero de 1992. Mayoría de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Disidentes: Lanz Cárdenas, Cal y Mayor Gutiérrez y Gil de Lester. Ausente: Adato Green. Secretario: Miguel Angel Castañeda Niebla.

El Tribunal en Pleno en su sesión privada celebrada el miércoles diecinueve de agosto en curso, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 24/1992, la tesis de jurisprudencia que antecede. Ausentes: Carlos de Silva Nava y José Antonio Llanos Duarte. México, D. F., a 20 de agosto de 1992.

Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Segunda Parte, tesis 244, página 164.

También sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia por contradicción, que a la letra dice:

Octava Época
Registro: 207343
Instancia: Tercera Sala
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989
Materia(s): Común

Tesis: 3a. 43

Página: 291

EJECUCION DE IMPOSIBLE REPARACION. ALCANCES DEL ARTICULO 107, FRACCION III, INCISO B), CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos procede el amparo indirecto "Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación...". El alcance de tal disposición, obliga a precisar que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación, si sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre o del gobernado que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales, porque la afectación o sus efectos no se destruyen con el sólo hecho de que quien la sufre obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones en el juicio. Por el contrario no existe ejecución irreparable si las consecuencias de la posible violación se extinguen en la realidad, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado y sin dejar huella en su esfera jurídica, porque tal violación es susceptible de ser reparada en amparo directo.

Contradicción de tesis 3/89. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y Segundo Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito. 13 de noviembre de 1989. Cinco votos. Ponente: Jorge Carpizo Mac Gregor. Secretario: José Juan Trejo Orduña.

Texto de la tesis aprobado por la Tercera Sala en sesión de veintisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve. Unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Presidente decano Mariano Azuela Güitrón, Jorge Carpizo Mac Gregor, Salvador Rocha Díaz e Ignacio Magaña Cárdenas.

Observaciones

Concordancia: En el Apéndice de Concordancias publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 33 Septiembre de 1990, página 179, a la presente tesis se le asignó el número 3a. 29/89, por ser éste el número con que fue aprobado por la instancia emisora.

En efecto, los actos en el juicio con una "ejecución irreparable", para efectos de la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo, se presentan cuando ocurre alguna de las siguientes hipótesis:

a) Cuando sus consecuencias afectan de manera directa e inmediata alguno de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Federal, ya que la afectación no podría repararse aunque se obtuviera sentencia favorable en el juicio de garantías, por haberse consumado irreversiblemente la violación de la garantía individual de que se trate.

b) Cuando sus efectos lesionan derechos adjetivos en grado predominante o superior, esto es, cuando concurren circunstancias de gran trascendencia que implican una situación relevante para el procedimiento de que se trate, de cuya decisión dependería la suerte de todo el juicio natural, bien para asegurar la continuación de su trámite con respeto a las garantías procesales esenciales del quejoso, o bien, porque conlleve la posibilidad de evitar el desarrollo ocioso e innecesario del procedimiento.

De lo anterior, se colige que el criterio general es que los actos tienen una ejecución de imposible reparación cuando afectan de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, de modo tal que esa afectación no es susceptible de repararse con el hecho de obtener una sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irreparablemente la violación en el disfrute de la garantía individual de que se trata, y no pueden ser considerados como actos de imposible reparación aquellos que tengan como consecuencia una afectación a derechos de naturaleza adjetiva o procesal, ya que los efectos de este tipo de violaciones son meramente formales y reparables si el que resulte afectado obtiene sentencia a su favor.

Lo anterior, no puede válidamente subsistir como principio único o absoluto, sino que es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando afecten a las partes en grado predominante o superior, tomando en consideración la institución procesal correspondiente, la extrema gravedad de los efectos de la violación, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegare a conceder el amparo, circunstancias cuya concurrencia otorguen a la violación un nivel extraordinario de afectación que haga necesario el examen inmediato de la cuestión.

d.3. Actos que afecten bienes agrarios del núcleo de población ejidal

La suspensión de oficio procede en aquellos casos en los que se afecten bienes agrarios del núcleo de la población ejidal, en términos de lo previsto en el artículo 233 de la Ley de Amparo, pues cuando un núcleo de población promueve juicio de amparo por afectación a los bienes en comento, en los cuales tengan o puedan tener como consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de bienes agrarios o la sustracción del régimen jurídico ejidal; el órgano jurisdiccional competente, decretará de plano tal medida cautelar, en el mismo auto en que se admita la demanda de garantías, estableciendo como requisito esencial, la legitimación procesal activa, tal y como se observa de la tesis de jurisprudencia que enseguida se cita:

Registro No. 186110

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Agosto de 2002

Página: 376

Tesis: 2a./J. 90/2002

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

SUSPENSIÓN DE OFICIO EN MATERIA AGRARIA. DEBE DECRETARSE INDEFECTIBLEMENTE EN LOS SUPUESTOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 233 DE LA LEY DE AMPARO, PARA LO CUAL BASTA QUE EL PROMOVENTE ACREDITE CONTAR CON LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA.

Cuando un núcleo de población promueve juicio de amparo en contra de actos que tienen o pueden tener como consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de sus bienes agrarios o la sustracción del régimen jurídico ejidal, el Juez Federal está obligado, de conformidad con lo previsto en el artículo 233 de la Ley de Amparo, a decretar indefectiblemente la suspensión de oficio y de plano en el mismo auto en el que admita la demanda, para lo cual basta que el promovente acredite contar con legitimación procesal activa según lo dispuesto en los artículos 213, 214 y 215 de la ley citada. Por tanto, no es factible sujetar la procedencia de dicha providencia cautelar a los requisitos contenidos en el artículo 124 del indicado ordenamiento normativo, en virtud de que este precepto regula la suspensión a petición de parte agraviada, institución diversa a la que procede de oficio prevista en el referido artículo 233, lo que impide sujetarlas a reglas similares de procedibilidad.

Contradicción de tesis 45/2002-SS. Entre las sustentadas, por un lado, por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y, por otro, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 5 de julio de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis de jurisprudencia 90/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de agosto de dos mil dos.

e. Efectos de la suspensión de oficio

Una cuestión de importancia preferente es la relativa al efecto de la suspensión de oficio, pues en virtud de éste es que se beneficia al quejoso o agraviado, ello debido a que la resolución que concede tal medida cautelar contiene los alcances a cumplir por las autoridades responsables. Para su mejor entendimiento conviene transcribir el cuadro elaborado en conjunto por Rodolfo Monarque Ureña e Iván Novia Cruz⁴⁰:

Acto reclamado	Efectos de la suspensión de oficio
a).- Actos que importen peligro de privación de la vida.	Se ordena que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida.
b).- Deportación.	Se ordena que cesen los actos que permitan la violación.
c).- Destierro.	Se ordena que cesen los actos que permitan el destierro.
d).- Actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.	Se ordena que cese la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.
e).- Actos que, si llegaren a consumarse, harían físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.	Se ordena que las cosas se mantengan en estado que guarden, con las medidas pertinentes para evitar la consumación.
f).- Actos que tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población del quejoso o su substracción del régimen jurídico	Se ordena que las cosas se mantengan en el estado que guarden, con las medidas pertinentes para evitar la consumación.

⁴⁰ Monarque Ureña, Rodolfo y Novia Cruz, Iván, *op.cit.*, nota 22, p. 30.

ejidal.	
g).- Arresto inmutable establecido en el artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano.	Se ordena que se ponga en inmediata libertad al agraviado.

Como se observa del cuadro antes transcrito, el efecto del auto que decreta la suspensión del acto reclamado, puede consistir en que cesen los actos reclamados o bien que las cosas se mantengan en el estado que guarden al momento de dictarse la medida cautelar en comento, según la naturaleza del acto que por esa vía se combate.

Particularmente, en el caso de la suspensión en contra del arresto inmutable establecido en el artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, como se observa del cuadro antes anotado, el efecto de la citada medida cautelar consiste en que se ponga en inmediata libertad al agraviado.

e.1. En caso de la aplicación del alcoholímetro.

Cuando se realiza la práctica de la prueba de alcohol en aire espirado, y en ésta se arroja como resultado que la persona que conducía un vehículo automotor en el Distrito Federal, bajo el influjo de alcohol, superando los límites establecidos en el artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, y se promueva un juicio de amparo en contra de dicho acto, ante el Juez de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, autoridad competente para conocer de estos asuntos; tal órgano jurisdiccional deberá de decretar de oficio la suspensión del acto reclamado para el efecto de que el directamente quejoso sea puesto en inmediata libertad por la autoridad que materialmente esté ejecutando la orden de arresto que en esta vía se reclama, medida cautelar que se hace extensiva a cualquier autoridad que haya o pretenda ejecutar total o parcialmente el acto privativo de libertad, materia de este juicio.

En ese sentido, a guisa de ejemplo, conviene transcribir el contenido del criterio que ha sido aplicado por los tribunales de la Federación, en materia de suspensión de oficio en contra del acto reclamado consistente en el arresto

administrativo impuesto en términos del artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, el cual es del tenor literal siguiente:

Vista la demanda de amparo presentada por (nombre del representante), en nombre y representación de (nombre del agraviado), contra actos del Director del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social del Distrito Federal y de otra autoridad; fórmese expediente y regístrese en el libro de gobierno con el número (expediente).

En atención a que el acto reclamado consiste en la privación de la libertad con motivo del arresto decretado contra el quejoso (nombre) y en virtud de que la demanda de amparo la presentó (representante) en nombre y representación de aquél; por tanto, con fundamento en los artículos 4, 17, 116, fracción IV, y 146, párrafo primero de la Ley de Amparo, requiérase al peticionario de amparo, mediante notificación personal, para que dentro de un plazo de tres días hábiles:

- a) Comparezca debidamente identificado al local de este juzgado, a efecto de que ratifique la demanda de amparo que se provee.
- b) Manifieste por escrito, bajo protesta de decir verdad, los antecedentes del acto reclamado, pues los vertidos en la demanda de amparo son sólo los que constan a su representante y se refieren únicamente a la manera en que éste adquirió conocimiento del arresto impugnado.

Con fundamento en el artículo 120 de la Ley de Amparo, se requiere al quejoso para que exhiba copias suficientes de la demanda de amparo para estar en aptitud de emplazar a juicio a las autoridades que señale como responsables, así como de su escrito aclaratorio.

Se apercibe al quejoso de que en caso de no cumplir la primera de las prevenciones señaladas en el presente acuerdo, en el plazo concedido, quedará sin efecto la providencia de suspensión decretada y se procederá conforme lo establecido en el artículo 17, última parte, de la Ley de Amparo; y, en caso de que no desahogue las siguientes se correrá traslado al Ministerio Público por veinticuatro horas y en vista de lo que éste exponga, se admitirá o no la demanda de amparo según sea procedente.

Ahora bien, en atención a que el quejoso reclama la privación de su libertad derivada de la orden de arresto que decretó en su contra el Juez Cívico, y manifiesta que se encuentra detenido en el Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social del Distrito Federal, por lo que de llegar a consumarse, sería físicamente imposible restituirlos en el goce de sus derechos constitucionalmente reclamados; por tanto, con fundamento en los artículos 27 y 123, fracción II, de la Ley de Amparo, se decreta de plano la suspensión del acto reclamado para el efecto de que el directamente quejoso sea puesto en inmediata libertad por la autoridad que materialmente esté ejecutando la orden de arresto que en esta vía se reclama.

Se hace extensiva la medida cautelar a cualquier autoridad que haya o pretenda ejecutar total o parcialmente el acto privativo de libertad, materia de este juicio.

Sirve de apoyo la tesis, que dice:

Localización:

Sexta Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Cuarta Parte, LVI

Página: 138

Tesis Aislada

Nota: En el Apéndice 1917-1985, página 844, la tesis aparece bajo el rubro "SUSPENSION EFECTOS DE LA."

Materia(s): Común

SUSPENSION, EFECTOS DE LA.

El artículo 170 de la Ley Reglamentaria de los 103 y 107 constitucionales, dispone que en los juicios de amparo de la competencia de la Suprema Corte de Justicia en asuntos penales o civiles, la autoridad responsable mandará suspender la ejecución de la sentencia reclamada, con arreglo al artículo 107, fracciones V y VI de la Constitución general, sujetándose a las disposiciones del capítulo que menciona y el 173 de esa ley determina los términos en que debe otorgarse la suspensión, a instancias del agraviado. Conforme al primero de esos preceptos, la responsable suspende la ejecución de la sentencia reclamada que consiste en que no se ejecute, y para que no se lleve a efecto, se requiere que lo ponga en conocimiento del Juez a quien le corresponda esa ejecución, puesto que como lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia, cuando se concede la suspensión contra la autoridad que ordena, el auto debe entenderse también que comprende a la autoridad ejecutora. Por lo mismo, aun cuando la autoridad ejecutora no haya sido designada autoridad responsable en la demanda de amparo promovida por la quejosa, la responsable procede legalmente al disponer que se comunique a su inferior el otorgamiento de la fianza para que no ejecute la sentencia reclamada.

Queja 242/61. Laura B. de Arellano. 8 de febrero de 1962. Cinco votos. Ponente: José Castro Estrada.

Sexta Época, Cuarta Parte: Volumen XLVI, página 149. Queja 9/61. Banco Nacional de Comercio Exterior. 27 de abril de 1961. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Gabriel García Rojas.

En el entendido de que la puesta en libertad del quejoso será siempre y cuando manifieste su conformidad, además de que haya sido privado de ella con motivo de la orden de arresto reclamada, emitida por el Juez Cívico que se señaló como responsable, y no sea consecuencia de un procedimiento de carácter penal ni con motivo del cumplimiento de una orden de aprehensión en su contra por la comisión de un delito o haya sido aprendido en flagrancia o urgencia.

Se comisiona a cualquiera de los Actuarios Judiciales adscritos a este órgano jurisdiccional, para que se constituya en el domicilio del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social del Distrito Federal en mención y notifique el Director de esta Institución o, en su defecto, a la autoridad que en ese momento represente o se substituya en sus funciones, la suspensión que se ha concedido, con el objeto de que se ponga en libertad inmediata al agraviado, debiéndose notificar en forma personal al quejoso el presente auto.

Sin que haya lugar a requerir la exhibición de garantía alguna, toda vez que el acto reclamado consistente en una orden de arresto ejecutada como sanción administrativa, siendo que la relación que se deriva de actos de esa naturaleza es únicamente entre la autoridad y el gobernado, pues aquélla pretende sancionar una infracción de naturaleza distinta a la penal cometida por éste, para inhibirla; por tanto, las consecuencias de dicho arresto no trascienden a la esfera jurídica de terceras personas.

Por otra parte, respecto de la suspensión provisional que se solicita, resérvese de acordar lo conducente una vez que el quejoso cumpla con lo solicitado en el presente auto.

Por último, téngase como domicilio del quejoso para oír y recibir notificaciones la lista que se fije en lugar visible de este Juzgado; en el entendido de que el Actuario Judicial que lleve a cabo las diligencias arriba indicadas deberá, además, requerir al quejoso para que manifieste si ratifica el domicilio proporcionado por el promovente para comunicarle las subsecuentes actuaciones procesales que requieran ser notificadas personalmente, y en el supuesto de que no le sea posible en el acto de la notificación, le deberá requerir para que en el término de tres días designe uno y lo haga del conocimiento de este Juzgado, apercibido que de no cumplir con lo anterior, las siguientes notificaciones aún las de carácter personal se le practicarán por lista que se fije en lugar visible de este órgano jurisdiccional.

Con fundamento en el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, desde este momento y por economía procesal, se habilitan días y horas inhábiles para la práctica de las notificaciones que de manera personal deban realizarse a las partes en el presente juicio de amparo.

Dado que la hora de recepción de la demanda de amparo que dio lugar a la emisión del presente acuerdo es inhábil, para la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, por tanto, en cuanto a sus labores reinicien, remítasele el presente expediente a efecto de que lo dé en alta en el sistema informático que para ello opera.

Notifíquese; personalmente a la quejosa.

Del análisis del criterio transcrito, el cual ha sido adoptado, con algunas variaciones pero en esencia en el mismo sentido, por los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, autoridad competente para conocer

de los amparos que se promueven en contra del arresto como única sanción establecida en el Reglamento de Tránsito, en su artículo 31, por conducir un vehículo automotor, bajo los efectos del alcohol, superando los límites establecidos en dicho Reglamento, se advierte que:

Los amparos en los que el acto reclamado sea el arresto inconmutable impuesto con motivo de la práctica de alcohol en aire espirado (alcoholímetro), es promovido por una persona diversa al agraviado en nombre y representación de éste último, conforme al artículo 17 de la Ley de Amparo, puesto que éste se encuentra detenido, ya sea ante el Juzgado Cívico competente o en el Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, en cumplimiento de una sanción.

Se previene al quejoso para el efecto de que comparezca ante la presencia judicial a ratificar su demanda y, bajo protesta de decir verdad, manifieste los antecedentes del acto reclamado, bajo el apercibimiento que de no desahogar la primera de las prevenciones, quedará sin efecto la suspensión decretada y se procederá en términos del artículo 17, última parte, de la Ley de Amparo; y, en caso de que no desahogue la siguiente se correrá traslado al Ministerio Público, para que en el plazo de veinticuatro horas manifieste lo que conforme a derecho corresponda y, consecuentemente, se determinará admitir o desechar la demanda de amparo.

Asimismo, se decreta la suspensión de plano del acto reclamado, para el efecto de que el agraviado sea puesto en inmediata libertad por la autoridad que materialmente esté ejecutando la orden de arresto que se reclama, medida cautelar que, se hace extensiva a cualquier autoridad que haya o pretenda ejecutar total o parcialmente el acto privativo de libertad.

De igual forma, se hace del conocimiento del quejoso que no se requiere que se exhiba garantía para que surta sus efectos la suspensión decretada, y que tal medida cautelar se encuentra condicionada a que el acto privativo de libertad sea de naturaleza administrativa, derivado de la aplicación de la prueba antes referida y no así cuando el acto que dio origen a la detención o al arresto, es de naturaleza penal.

Finalmente, se comisiona a cualquiera de los Actuarios adscritos al juzgado de conocimiento, para que notifique a la autoridad responsable, así como al agraviado, la determinación que se analiza, con el fin de que se ponga en inmediata libertad al agraviado, asimismo se habilitan horas y días hábiles para tal efecto.

En conclusión, se comparte el criterio antes transcrito, en cuanto hace al efecto de la suspensión del acto reclamado. Esto es así, en razón de que al ser un acto que de llegar a consumarse, sería físicamente imposible restituir al agraviado en el goce de sus derechos constitucionalmente reclamados; por tanto, con fundamento en el artículo 123, fracción II, de la Ley de Amparo, debe decretarse la suspensión de oficio o de plano para el efecto de que se ponga en libertad inmediata al agraviado.

Bajo las condiciones antes expuestas, no habría que condicionar esta libertad de acuerdo al riesgo que implica para él y los demás, el que una persona maneje en condiciones en que sus reflejos y percepción se encuentren alterados sino que se trata de que el Derecho proteja la vida, tanto de aquella que se encuentra bajo los influjos del alcohol o algún psicotrópico como la de los demás miembros de la sociedad.

CAPÍTULO 3

LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTO CONSISTENTE EN ARRESTO INCONMUTABLE

En el Derecho Administrativo adquiere una especial importancia el tema del *ius puniendi*, eso es, la facultad que, en principio, se consagra en la Constitución federal y, luego, en las leyes que reglamentan las disposiciones de aquella, correspondiente a las autoridades, particularmente en materia Administrativa de castigar mediante la imposición de sanciones a aquellas personas que infrinjan alguna ley o reglamento.

A lo anterior cabe señalar que, en materia de Derecho Administrativo Sancionador, los castigos que se contemplen en la ley o reglamento de la materia deben ser aplicados con estricto derecho y previendo sobre todo un cumplimiento eficaz de la norma, afectando en la menor medida los derechos de los gobernados.

Bajo el tenor de las anteriores premisas, en seguida se realiza un estudio en la materia de Derecho Administrativo, dirigido principalmente a la aplicación de las sanciones.

3.1. Infracciones administrativas

El ilícito es el género mientras que la infracción y el delito son la especie. Ilícito es toda contravención a una norma, pudiendo ser ésta civil, mercantil, administrativa, fiscal, penal, etc.⁴¹

La infracción administrativa es definida por Gabino Castrejón García⁴² como *“aquellas conductas de acción u omisión que alteren el orden público o afecten la seguridad pública, realizadas en lugares de uso común, de libre acceso o tránsito o que tengan efectos en estos lugares y que sean establecidas en la ley o reglamento”*.

⁴¹ Caraveo Valdez, Jaime, *El Ilícito, La Infracción y El Delito*, México, Facultad de Derecho, 2005, p. 1.

⁴² Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho administrativo II*. 3ª edición, México, Cárdenas Velasco Editores, 2006, p. 333.

Los elementos de las infracciones, conforme al artículo 21 constitucional, los diversos criterios emitidos al respecto por los Tribunal Federales y la opinión del Dr. Castrejón García⁴³, son los siguientes:

1. Que exista en una ley o reglamento una obligación de dar, hacer, no hacer o tolerar.
2. La realización de una conducta antijurídica de acción u omisión que incumpla la obligación total o parcialmente, en forma extemporánea o de diversa forma señalada en la norma.
3. La conducta antijurídica debe estar perfectamente identificada en la ley o reglamento como infracción.
4. En la misma ley o reglamento debe establecerse la sanción.
5. La competencia para juzgar la infracción y sancionarla debe estar asignada por la ley o reglamento a un órgano de la administración pública.

Precisado lo anterior, resulta ilustrativo transcribir el contenido del artículo 21 constitucional, el cual en su párrafo cuarto establece:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Así, de la transcripción del dispositivo constitucional anterior, se concluye que corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por incumplimiento de lo establecido en los reglamentos gubernativos y de policía, dichas sanciones sólo podrán consistir en multa, en arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad.

⁴³ *Ibidem*, p. 335.

3.2. Sanciones administrativas

Conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la sanción por infracciones de naturaleza administrativa, única y exclusivamente puede consistir en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad.

No obstante la evidente prohibición, en sentido contrario, que establece el precepto constitucional referido, existen leyes en materia administrativa que establecen otro tipo de sanciones, de las cuales a manera de ejemplo se pueden citar: la clausura (artículo 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor), amonestación escrita, suspensión, cancelación definitiva (artículo 21 de la Ley Federal de Correduría Pública); suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración de que se trate; desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente (artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica); y, apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación (artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Lo anterior, ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, las sanciones administrativas establecidas en leyes emanadas del Congreso de la Unión, que sean diversas a las que el artículo 21 constitucional impone, son constitucionales, en virtud de que su fuente es de naturaleza distinta, esto es, los reglamentos emitidos por el Ejecutivo federal en cumplimiento de su facultad reglamentaria son diversos a aquellas leyes emanadas por el Legislativo federal, ambas en materia administrativa.

El criterio de que se trata es, el siguiente:

Novena Época

Registro: 198414

Instancia: Segunda Sala

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo IV, Junio de 1997

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Tesis: P.XCII/97

Página: 142

CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LEYES. NO ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, limita las sanciones que se impongan por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto; sin embargo, esa limitación no es aplicable tratándose de infracciones administrativas a leyes emanadas del Congreso de la Unión, puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica diferente.

PLENO

a. Arresto administrativo

El artículo 21 constitucional precisa las facultades de investigación y persecución de delitos al Ministerio Público, el que se auxiliará por la policía que estará bajo su autoridad y mando; y que las multas impuestas a los infractores que fuesen jornaleros, obreros o trabajadores, no excederá para los infractores de un día de su ingreso.

Además, dichas sanciones sólo pueden consistir en multa, arresto de hasta treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad, delimitando con ello, en términos generales, las facultades de las autoridades judiciales y administrativas, pues prevé la atribución privativa para aplicar penas por hechos delictuosos sólo a la autoridad judicial, ya que la autoridad administrativa no puede imponer castigos por delitos, sino sólo por faltas administrativas.

Así, el artículo 21, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

De la lectura del artículo inserto se observa que:

- a) Corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

- b) Las sanciones administrativas consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad.
- c) La posibilidad de que la sanción de que, únicamente, la multa se permute por el arresto correspondiente.

A mayor abundamiento, los reglamentos de policía tienen como finalidad el aseguramiento de la paz, tranquilidad y orden público; en tanto los gubernativos organizan y encauzan las actividades de los particulares vinculadas directamente con los intereses sociales, por ser la comunidad misma el fin de la actividad gubernativa. De esta forma, las sanciones que pueden, en su caso, ser aplicadas por la autoridad administrativa, en términos de lo establecido por el artículo 21 de la Constitución federal vigente, son aquellos actos que vayan en contra de la paz, tranquilidad, orden público; así como, aquellas actividades de los particulares que se encuentren íntimamente relacionadas con el interés social.

Así, podemos definir al arresto administrativo como aquella sanción privativa de la libertad, impuesta por la autoridad administrativa competente para ello, por la infracción de reglamentos gubernativos o de policía, cuyo fundamento se encuentra regulado en el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional.

a.1. El arresto inmutable contemplado en el Reglamento de Tránsito Metropolitano

En el año 2003 la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal emitió el “Programa de Control y Prevención de ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal” con el propósito de implementar medidas que logren reducir el número de accidentes por la ingesta excesiva de bebidas alcohólicas. En dicho programa, tal secretaría señaló que los accidentes de tránsito asociados con la ingesta de bebidas alcohólicas representan al año cerca de la mitad de los fallecimientos ocurridos en el Distrito Federal.

Asimismo, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad, el treinta de diciembre de dos mil tres, mismo que en sus artículos 100, 101 y 102 establecía lo relativo a la sanción única de arresto

de veinte a treinta y seis horas a quienes infringieran tal dispositivo reglamentario, al conducir en estado de ebriedad o bajo el consumo de narcóticos, en cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro o de alcohol en aire expirado superior a 0.4 miligramos por litro, determinados mediante un instrumento denominado alcoholímetro.

Ahora bien, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, fue derogado por el vigente, Reglamento de Tránsito Metropolitano, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad, el veinte de junio de dos mil siete, mantiene en esencia el contenido de los numerales derogados, en cuanto a la conducta ahí prohibida y su correspondiente sanción.

Así, se estima conveniente transcribir el texto de los artículos 31, 32 y 33 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, los cuales son del tenor literal siguiente:

Artículo 31. Ninguna persona puede conducir vehículos por la vía pública, si tiene una cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro o de alcohol en aire expirado superior a 0.4 miligramos por litro o bajo el influjo de narcóticos.

Los operadores de vehículos destinados al servicio de transporte de pasajeros, de transporte de carga o de transporte de sustancias tóxicas o peligrosas, no deben presentar ninguna cantidad de alcohol en la sangre o en aire expirado, o síntomas simples de aliento alcohólico o de estar bajo los efectos de narcóticos.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo se sancionará con base en la siguiente tabla:

Sanción

Arresto administrativo inmutable de 20 a 36 horas

Artículo 32. Todos los conductores de vehículos a quienes se les encuentre cometiendo actos que violen las disposiciones del presente Reglamento y muestren síntomas de que conducen en estado de ebriedad o bajo el influjo de narcóticos, están obligados a someterse a las pruebas para la detección del grado de intoxicación por el Médico del Juzgado Cívico ante el cual sean presentados o por personal autorizado para tal efecto.

Los agentes pueden detener la marcha de un vehículo cuando Seguridad Pública establezca y lleve a cabo programas de control y preventivos de ingestión de alcohol o de narcóticos, para conductores de vehículos. Estos programas deben ser publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Artículo 33. Cuando los agentes cuenten con dispositivos oficiales de detección de alcohol o de narcóticos, se procederá como sigue:

- I. Los conductores se someterán a las pruebas para la detección del grado de intoxicación que establezca Seguridad Pública;
- III. El agente entregará un ejemplar del comprobante de los resultados de la prueba al conductor, inmediato a su realización; y
- IV. En caso de que el conductor sobrepase el límite permitido de alcohol en la sangre será remitido al Juzgado Cívico,
- V. El agente entregará un ejemplar del comprobante de los resultados de la prueba al Juez Cívico ante el cual sea presentado, documento que constituirá prueba fehaciente de la cantidad de alcohol o narcóticos encontrados y servirá de base para el dictamen del Médico Legista que determine el tiempo probable de recuperación, asimismo, se dará aviso inmediato a la Secretaría, para que proceda a la cancelación de la licencia de conducir en los términos de la Ley.

Cuando el conductor sobrepase la cantidad de alcohol permitida, el vehículo será remitido al depósito vehicular, salvo que cuente con alguna persona que conduzca el vehículo en los términos de la Ley y el presente Reglamento.

De la lectura de los numerales transcritos se desprenden los siguientes elementos:

1. Los agentes de policía en el Distrito Federal, tienen facultades para detener la marcha de los vehículos que circulen en tal circunscripción, en aquellos casos que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal emita y lleve a cabo programas de control y preventivos de ingestión de alcohol u otras sustancias tóxicas para conductores de vehículos.

2. Cuando los agentes cuenten con dispositivos de detención de alcohol y otras sustancias tóxicas se procederá de la manera siguiente:

a) Los conductores se someterán a las pruebas que se les efectúen en los lugares donde sus vehículos son detenidos para la detección de grado de intoxicación.

b) El agente deberá entregar un ejemplar del comprobante de los resultados de la prueba al conductor inmediatamente a la conclusión a la misma; y

c) Otro ejemplar de los resultados de la prueba será entregado al Juez Cívico ante quien será remitido el conductor, constancia que hará prueba plena de la cantidad de alcohol u otra sustancia tóxica encontrada y servirá de base para la emisión del dictamen que emita el médico legista con el fin de determinar el

tiempo probable de recuperación del conductor.

Además, se aplicará un arresto administrativo inconmutable de veinte a treinta y seis horas a la persona que conduzca con una cantidad de alcohol en la sangre superior a los gramos y miligramos precisados en el primer párrafo del artículo 31 del reglamento en comento, estos son:

- i) Si el vehículo conducido es particular, una cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro o de alcohol en aire expirado superior a 0.4 miligramos por litro.
- ii) Si el vehículo conducido es de carga o destinado al transporte colectivo de pasajeros, al transporte privado de sustancias tóxicas o peligrosas, o de vehículos destinados a la prestación de transporte privado especializado, cualquier cantidad de alcohol en la sangre o bajo los efectos de narcóticos.

Sentado lo anterior, debe decirse que la sanción en estudio ha sido implementada en varios estados de la República Mexicana causando diversas reacciones en la población. En el Distrito Federal, se hizo notar la inconformidad de los citados preceptos con la interposición de un sinnúmero de amparos contra la aplicación del alcoholímetro y el correspondiente arresto inconmutable.

En esos amparos el precepto constitucional señalado como infringido es el contenido en el párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece la facultad de la autoridad administrativa, la relativa a la aplicación de sanciones por la comisión de infracciones de los reglamentos de gobierno y de policía, las que sólo podrán consistir en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad.

a.1.1. *Autoridad competente para decretarlo*

Conforme al párrafo noveno, del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los

Municipios, tienen la función, entre otras que el numeral refiere, de sancionar las infracciones administrativas, en los términos de la ley que se expida para tal efecto, en sus respectivas competencias; tales disposiciones deberán respetar ante todo los derechos humanos reconocidos por la Constitución federal y por los tratados internacionales de los que México es parte.

Al respecto, vale la pena recordar que el Reglamento de Tránsito Metropolitano, establece la infracción por conducir un automóvil, bajo la ingesta de alcohol sobre los límites establecidos en el propio ordenamiento, en caso de contravenirse tal imperativo, se estará a su consecuente sanción consistente únicamente en arresto de hasta treinta y seis horas; teniendo por objeto dicho reglamento, el de establecer las normas relativas al tránsito peatonal y de vehículos en el Distrito Federal y a la seguridad vial.

Asimismo, el Reglamento de Tránsito en comento, indica en su artículo 33 el proceder de los agentes de policía, mismos que previo resultado de la prueba conocida como alcoholímetro, en atención al “Programa de Control y Prevención de ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal”, en los casos en que la persona detenida condujese superando el límite señalado por dicho reglamento, el infractor será remitido al Juez Cívico de la jurisdicción competente, para que resuelva lo correspondiente en derecho.

En abono a lo anterior, del análisis de los artículos 55 y 57 de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, se desprende que ante una conducta que sea prevista como infracción, el infractor será detenido y remitido, a su vez, por los agentes de policía del Distrito Federal, con ello se dará inicio el procedimiento indicado en la referida ley local, concluyendo con la resolución sobre la responsabilidad del presunto infractor, siendo esta, en su caso, un arresto inmutable de veinte a treinta y seis horas.

3.3. La procedencia del juicio de amparo indirecto contra el arresto inconmutable establecido en el Reglamento de Tránsito Metropolitano

Como ya ha quedado señalado en el capítulo primero de la presente tesis, en lo concerniente a la procedencia del juicio de amparo indirecto, a la cual a su contenido nos remitimos, no es óbice precisar algunos aspectos sobre dicho tema, en relación con la infracción contenida en el Reglamento de Tránsito Metropolitano, en su artículo 31.

En ese sentido, el juicio de amparo indirecto encuentra su fundamento en la fracción I, del artículo 103 de la Constitución General de la República, la cual establece la procedencia del juicio en comento contra normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por dicha Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Asimismo, el artículo 107, fracción VII de la Carta Magna, establece:

- VI. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

De la fracción antes transcrita se desprende que el amparo indirecto será procedente ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado, contra actos u omisiones de autoridad administrativa.

Por su parte la Ley de Amparo en su artículo 114, fracción IV, establece la procedencia del juicio de amparo indirecto contra el arresto como única sanción establecido en el Reglamento de Tránsito Metropolitano pues, éste es un acto que tiene sobre las personas que se practica, una ejecución de imposible reparación.

A mayor abundamiento, los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo establecen el actuar que debe respetar el Juez de Distrito, ante las detenciones denominadas arbitrarias, pues como se explicó en el capítulo respectivo, existe una modalidad del juicio de garantías, atendiendo a la clasificación realizada por la doctrina, según el acto de autoridad (sentido amplio) que se controvierte, siendo en la especie, procedente el *juicio de amparo libertad*.

3.4. *Procedencia de la suspensión de oficio en materia de arresto inmutable establecido en el Reglamento de Tránsito Metropolitano*

De la revisión de los temas hasta ahora analizados, se advierte que en contra del arresto inmutable, practicado en atención a lo dispuesto en el Reglamento de Tránsito Metropolitano, al ser ésta una medida que atenta contra la libertad personal, y por ende de ejecutarse, los daños causados a la persona que cometa la infracción de mérito, serían de imposible reparación, de manera tal que, dicho bien jurídico no se pueda restituir de forma alguna, es por ello que el medio jurídico para combatir tal sanción, será el amparo indirecto; buscando con la interposición del mismo, la suspensión del acto reclamado, y en su caso el amparo y protección de la justicia federal.

Al respecto, la suspensión en materia de amparo se encuentra consagrada en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que prevé la posibilidad de suspender los actos reclamados, cuya naturaleza lo permita, el otorgamiento de garantía y contragarantía, las autoridades competentes para otorgar tal medida cautelar, así como la figura de la *apariencia del buen derecho*.

Además, en el Título Tercero, Capítulo Tercero de la Ley de Amparo, se regula el trámite de la suspensión, en el amparo directo e indirecto, respectivamente. En lo que nos concierne, la suspensión de oficio se encuentra establecida en los artículos 122, 123 y 233 de la ley de la materia, la cual será decretada por la autoridad, inclusive en los casos en que tal medida cautelar no

sea solicitada por la parte agraviada, por así ordenarlo la propia ley de la materia, tomando en consideración la gravedad o importancia de los actos reclamados.

En efecto, la fracción II, del artículo 123 de la Ley de Amparo, establece el caso de procedencia de la suspensión de oficio, tratándose de algún acto que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de su garantía individual o derecho fundamental reclamado; como lo es en la especie el arresto inconvertible en estudio, dado que de ejecutarse o continuarse su ejecución, dicha medida sancionatoria, la libertad de la que fue privado no se podría retrotraer a la situación presente.

En abono a lo anterior, la medida cautelar de referencia, cuenta con grandes ventajas, a manera de ejemplo se pueden enunciar: que aunque el agraviado no la solicite, la autoridad, en los casos en que sea procedente, tendrá que decretarla de plano, además dicha suspensión surte sus efectos hasta que se emita una resolución definitiva, manteniendo viva la materia del amparo, y evitando la consumación de los actos reclamados, que como se comentó, son de carácter irreparable.

Ahora bien, la autoridad facultada para decretar la suspensión de oficio, en los asuntos que se promueva el juicio de garantías contra arresto administrativo, será el Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. Además, mediante acuerdos generales dictados por el Consejo de la Judicatura Federal, particularmente el emitido en la sesión de ocho de diciembre de dos mil diez, en que se integró el rol de guardias de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, para atender las violaciones a las garantías individuales de los gobernados por la aplicación del “Programa de Control y Prevención de ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal”, mismo que estará vigente durante el año dos mil once, en cada caso y conforme el rol de guardias señalado en tal acuerdo, el Juzgado de Distrito competente será el habilitado en tal normatividad.

Atendiendo a la naturaleza de imposible reparación del acto reclamado en estos asuntos, la suspensión deberá decretarse de inmediato en el primer auto, generalmente el de admisión de demanda, una vez haya sido estudiada la misma

por el juzgador, y verificado que se encuentra en la hipótesis a que hemos hecho referencia, la cual se le comunicará a la autoridad responsable, incluso vía telegráfica, y sin mayores dilaciones en el lugar en que se encuentre detenido el agraviado; debiendo la autoridad responsable ponerlo en libertad. Estos juicios de amparo, son promovidos por una tercera persona, en nombre y a favor del afectado, puesto que éste último se encuentra detenido.

Además, la suspensión de oficio puede decretarse en el auto aclaratorio de la demanda, o cuando el Juez de Distrito se declare incompetente, en este supuesto la medida cautelar en comento, se ordenará en el auto de incompetencia, en términos del artículo 54, párrafo segundo, de la Ley de Amparo. Aunque, debe comentarse que en la práctica profesional, esto por regla general no sucede.

CAPÍTULO 4

CONSIDERACIONES DEL ARRESTO INCONMUTABLE ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO DE TRANSITO METROPOLITANO

4.1. *¿Es el arresto administrativo un acto privativo o de molestia?*

Para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto reclamado, al que se le atribuye la característica de ser privativo, mediante el juicio de garantías, resulta necesario realizar un análisis, y arribar a la conclusión de que verdaderamente y conforme a las formalidades exigidas en la Constitución federal, tiene tal carácter o en caso diferente, si es un acto de molestia. Lo anterior se puede diferenciar conforme a la finalidad que se persigue al momento de la emisión del acto, es decir, si el objetivo connatural es la privación material o inmaterial, o por el contrario, si se persigue una restricción provisional o preventiva.

Ahora bien, el artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo exige el respeto a la garantía de audiencia antes de que se produzcan aquellos actos que en definitiva priven a alguien de sus bienes o derechos, en tanto que, los actos que no produzcan esos efectos, es decir, los actos de molestia, estarán regulados sólo por el artículo 16 de la propia Constitución, por tanto no se exigirá garantía de audiencia previa.

Bajo esa óptica, otro elemento determinante para dilucidar si nos encontramos en presencia de algún acto privativo o de molestia, además de la exigencia en la observancia de la garantía de audiencia, es si el acto de autoridad tiene la naturaleza de una medida provisional o definitiva.

Cobra vigencia sobre el particular, la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

Novena Época
Registro: 917841
Instancia: Pleno
Jurisprudencia

Fuente: Apéndice 2000
Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN
Materia(s): Común
Tesis: 307
Página: 257

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.-

Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

Novena Época: Amparo en revisión 284/94.-Cuauhtémoc Alvarado Sánchez.-27 de febrero de 1995.-Once votos.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretaria: Laura G. de Velasco de J. O'Farril.

Amparo en revisión 1749/94.-Adalberto Hernández Pineda y otro.-29 de enero de 1996.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo en revisión 710/95.-Jorge Arturo Elizondo González.-16 de mayo de 1996.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Genaro David Góngora Pimentel.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretario: Óscar Germán Cendejas Gleason.

Amparo en revisión 322/94.-Elia Contreras Alvarado.-9 de julio de 1996.-Once votos.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Amparo directo en revisión 262/97.-Gabriel Neira Rodríguez y coagraviado.-29 de septiembre de 1997.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Ponente: Juan N. Silva Meza.-Secretario:

Alejandro Villagómez Gordillo.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, página 18, Pleno, tesis P./J. 21/98; véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, junio de 1998, página 173.

Así las cosas, resulta necesario tomar en cuenta el criterio sustentando por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al establecer que el arresto señalado en normas generales de naturaleza administrativa constituye una sanción por la comisión de alguna infracción establecida en el mismo ordenamiento; mientras que, el arresto como medida cautelar o provisional, es el acto por virtud del cual la autoridad competente obliga a un individuo a hacer o abstenerse de algo, para el cumplimiento de alguna determinación de autoridad.

En razón de lo anterior, tratándose de arresto como sanción, por haberse cometido en contravención de alguna disposición administrativa, al ser un acto que priva de la libertad personal del infractor, es necesario que se le otorgue al mismo la garantía de audiencia, respetando las formalidades esenciales del procedimiento, en términos del artículo 14 constitucional. En esa tesitura, y tomando en consideración que el arresto inconmutable en análisis, se encuentra establecido como sanción en el Reglamento de Tránsito Metropolitano, es decir, en un dispositivo de carácter administrativo, como consecuencia de la comisión de la infracción consistente en conducir un automóvil, bajo los influjos del alcohol superando los límites establecidos en el propio ordenamiento, resulta que dicha sanción es un acto privativo y por consiguiente se debe respetar la garantía de audiencia antes señalada.

Para tal fin, conviene transcribir la siguiente tesis aislada, cuyo texto es:

Novena Época

Registro: 166023

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXX, Noviembre de 2009

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.15o.A.139 A

Página: 879

ARRESTO COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA. POR NO CONSTITUIR UNA MEDIDA DE APREMIO, SU IMPOSICIÓN DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.

El arresto establecido en normas generales de naturaleza administrativa constituye un correctivo disciplinario (sanción) que se impone a quienes infringen las disposiciones que las conforman; en cambio, el arresto como medida de apremio es el acto por medio del cual la autoridad competente constriñe u obliga a un individuo a comparecer, realizar o abstenerse de hacer algo. De lo que se sigue que la naturaleza del arresto como sanción diverge notoriamente del que se impone a título de apremio, pues mientras el primero implica un correctivo, el segundo se traduce en un medio para hacer cumplir determinaciones de autoridad. Por tanto, si el arresto como sanción es un acto que afecta la libertad personal por cometer una infracción de carácter administrativo, resulta incuestionable que previamente a su imposición, la autoridad debe otorgar al gobernado la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 14 constitucional respetando todas las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, tiene la obligación de notificarle el inicio de aquél, su origen y consecuencias; permitirle ofrecer y desahogar las pruebas sobre las que edifique su defensa, la oportunidad de alegar en su defensa y emitir una resolución en la que resuelva su situación jurídica.

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA

ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 466/2008.

Juan Chávez Zamarripa. 7 de enero de 2009. Unanimidad de votos.

Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

4.1.1. *Actos privativos*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 14, segundo párrafo establece:

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De la transcripción anterior se advierte que, los actos privativos poseen las siguientes características: i) producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, ii) exige para su autorización la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, iii) se

deben cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, y iv) que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

4.1.2. *Actos de molestia*

La Carta Magna no define propiamente el concepto de actos de molestia; sin embargo, en su artículo 16, párrafo primero, indica los lineamientos suficientes para determinar cuándo se está en presencia de alguno de ellos, ante este tenor, se transcribe el texto constitucional en comentario:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Del contenido del texto anteriormente transcrito, se puede inferir que, los actos de molestia únicamente restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos y que los mismos para que sean constitucional y legalmente válidos sólo requieren para su ejecución que se encuentren debidamente fundados y motivados y, no así que respeten la garantía de audiencia, esto es, no se requiere que se oiga en juicio a la parte afectada para que, en consecuencia, se puede emitir el acto de molestia.

Cabe precisar que, los actos de molestia no producen los mismos efectos que los actos privativos, dado que los primeros sólo restringen provisionalmente o preventivamente algún bien jurídicamente tutelado, en tanto que los segundos restringen en forma definitiva algún derecho.

4.2. *El arresto administrativo, ¿afecta la libertad personal o de tránsito?*

La libertad se encuentra consagrada en nuestra Carta Magna, asimismo en los diversos los tratados suscritos por el Estado mexicano, en que se ha reconocido tal prerrogativa. No obstante lo anterior, la libertad se presenta en diversos aspectos, jugando un rol importante en todas las materias del derecho.

Por otra parte, no existe precedente sustentado por los tribunales federales, en que se pronuncien sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado consistente en el arresto inmutable, previsto en el Reglamento de Tránsito Metropolitano, en que se argumente lo relativo a la afectación del derecho fundamental de la libertad.

Al respecto, se considera preciso abordar lo que se entiende, en términos jurídicos, por libertad en sentido amplio y en específico por lo que toca a la libertad de tránsito, derecho que constitucionalmente se permite sea restringido, en los casos y bajos las circunstancias que más adelante se detallan.

4.2.1. *Libertad personal*

Uno de los bienes jurídicos de mayor importancia es la libertad, la cual se encuentra reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos tratados internacionales en la materia, de los que el Estado mexicano es parte. De esta forma, la libertad es considerada como un valor y principio fundamental de toda persona, lo que significa una posibilidad para actuar y decidir sobre cualquier aspecto, en las circunstancias de tiempo y lugar en que se encuentre sin impedimentos, salvo los límites marcados por el ordenamiento jurídico nacional.⁴⁴

En este contexto, *“la libertad consiste en el derecho de los individuos de elegir los medios para alcanzar los fines que se propongan”*.⁴⁵

Así pues, la libertad se encuentra regulada en el marco jurídico nacional e internacional, asimismo, se encuentran establecidas sus correlativas obligaciones, es decir, los límites de la libertad respecto de una persona en sus relaciones con los demás de su especie y con el propio ordenamiento jurídico, evitando con ello el menoscabo o privación de la libertad de otras personas.

De esta forma, tal y como lo sostiene José René Olivos Campos, la libertad de cada persona se encuentra limitada por el requerimiento de no perjudicar la

⁴⁴ Olivos Campos, José René, *Los Derechos Humanos y sus Garantías*, 2ª edición, México, Porrúa, 2011, p. 79.

⁴⁵ Izquierdo Muciño, Martha Elba, *Las Garantías Individuales*, 2ª edición, México, Oxford, 2010, p. 208.

libertad de otro o de las demás personas que se integran socialmente, con lo que se reducen las alternativas de realizar cualquier acto o diferentes actos, que pudieran estar en aptitud de llevar a cabo cada persona.⁴⁶

En consecuencia, la libertad personal requiere de la observancia de las prerrogativas otorgadas y reconocidas por nuestra Carta Magna e instrumentos internacionales suscritos por México, a los demás miembros que gozan de tales derechos, esto es, la decisión para actuar o abstenerse de desplegar tal o cual conducta, respetando ante todo los derechos de libertad de las demás personas, por tanto, obedeciendo el orden jurídico nacional.

Además, la libertad deberá de ser respetada no sólo por las personas, que forman parte del Estado mexicano, sino también por todo individuo que ingrese al territorio nacional; en términos del artículo primero de nuestra Constitución federal vigente y por las autoridades de cualquier nivel de gobierno, sea este municipal, estatal o federal, o bien de cualquier poder, a saber, legislativo, ejecutivo o judicial.

Retomando el concepto de libertad como aquella posibilidad de elección, la Constitución General de la República, consagra diversos aspectos de dicho bien jurídico, en sus artículos 1º, párrafo segundo; 3º, fracción VI y VII; 4º, segundo párrafo; 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 16º, párrafo quince; 24 y 28; los cuales se enumeran en el presente capítulo, no obstante de que sólo haremos referencia a la libertad personal y de tránsito.

Bajo tales premisas, la libertad personal o libertad de las personas se encuentra reconocida por nuestra Carta Magna, en su artículo primero, a *contrario sensu*, al prohibir la esclavitud; de esta forma, todas las personas cuentan con protección a su libertad; la cual no podrá ser transgredida por nadie, inclusive por ninguna autoridad, salvo que, en materia administrativa, se contravengan disposiciones constitucionales o legales, en las que como sanción, se encuentre contemplada la privación de tal bien jurídico.

⁴⁶ Olivos Campos, José René, *op. cit.*, nota 46, p. 79.

4.2.2. Libertad de tránsito

La garantía de tránsito “es una libertad motriz que se refiere a un desplazamiento o movilización física del gobernado; por tanto, no incluye la prestación de ningún servicio para su reglamentación”.⁴⁷

El derecho fundamental consistente en la libertad de tránsito, se encuentra regulada en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que a la letra dice:

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

De la transcripción anterior se advierte que, el derecho de libertad de tránsito, se encuentra consignada por cuatro prerrogativas, a saber: i) el derecho de entrar al territorio mexicano, ii) el derecho de salir del mismo, iii) el derecho de viajar dentro del territorio nacional y, iv) el derecho de cambiar de residencia o domicilio.

En ese orden de ideas, toda persona puede trasladarse libremente dentro del territorio mexicano, así como cambiar de residencia, sin que autoridad del Estado alguna, le requiera carta de seguridad, salvoconducto o pasaporte para su identificación.

Queda excluido de lo anterior, el salir o entrar al país, ya sea mexicano o extranjero, pues en tal caso, se deberán atender los requisitos establecidos en la ley de la materia. Como a manera de ejemplo se puede citar, el presentar

⁴⁷ Izquierdo Muciño, Martha Elba, *op. cit.*, nota 47, p. 208.

pasaporte oficial, expedido por autoridad nacional o extranjera competente para ello; así como la realizar la declaración de las pertenencias que lleva consigo la persona, al entrar o salir del país.

Cabe precisar que, existen otros casos excepcionales en que la libertad de tránsito puede ser restringida por las autoridades competentes, como a continuación se explica: en materia penal, al decretarse a una persona el arraigo en un sitio determinado, prisión privativa y confinamiento, entre otras. En materia civil, igualmente, cuando se decreta el arraigo a una persona como medida precautoria, por haber incurrido en responsabilidad civil. En materia administrativa, en lo concerniente a migración e inmigración, las restricciones contempladas en la Ley General de Población. En materia de salubridad pública, cuando se trate de controles sanitarios, a fin de evitar que se propaguen enfermedades contagiosas o epidémicas.

No está demás señalar, el supuesto establecido en el artículo 33 de la Carta Magna, que confiere al Ejecutivo federal, la facultad exclusiva de hacer abandonar a aquél extranjero, cuya permanencia se estime causa un daño o perjuicio al país, lo cual se deberá realizar en estricto apego a la garantía de audiencia, conforme al procedimiento previsto en la legislación en la materia, así como fundamentando y motivando las causas de salida del extranjero.

4.3. *¿Es constitucional el arresto inconmutable?*

En principio debe indicarse que las leyes sólo son inconstitucionales cuando los Tribunales de la Federación, con facultades para ello, así lo hayan declarado.

En esa dinámica, los tribunales ordinarios no pueden pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley pues, su esfera competencial se circunscribe únicamente al estudio de la legalidad del acto ante ellos impugnado.

Por otra parte, las autoridades administrativas tienen la obligación de fundar y motivar sus actos, la cual consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso concreto, así como en expresar las circunstancias

especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables y, no, en citar también la jurisprudencia respectiva.

Lo anterior es así, dado que la jurisprudencia tiene notables diferencias con la ley y no puede ser equiparable a ésta, principalmente porque la jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales y la ley del órgano legislativo, es decir, la jurisprudencia no es una norma general y sólo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige al juicio de garantías.

En efecto, la jurisprudencia cuyo origen etimológico proviene del latín *juris*, derecho y *prudencia* conocimiento o ciencia; consiste en la interpretación de la ley, de observancia obligatoria, la cual emana de las ejecutorias que pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo fundamento se encuentra previsto en el artículo 94, párrafo décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192 a 197 B, de la Ley de Amparo y 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Así las cosas, existen dos formas de integración de la jurisprudencia, siendo éstas: *i*) Por reiteración de tesis, cuando lo resuelto en ellas se sustenta en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario aprobadas, por lo menos por ocho Ministros; tratándose del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, cuatro de ellos, en los casos de Salas; y, por unanimidad de votos de los Magistrados integrantes de cada Tribunal Colegiado de circuito⁴⁸ y; *ii*) Por reiteración de tesis, cuando se resuelva una denuncia de contradicción de tesis por el Máximo Tribunal funcionando en Pleno o en Salas, así como por los Plenos de Circuito.

En tales circunstancias, una vez integrada la jurisprudencia por los tribunales federales mencionados, en la cual se haya declarado la inconstitucionalidad de una ley, la misma adquirirá obligatoriedad para todo órgano

⁴⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 270

perteneciente al Poder Judicial, en los distintos niveles de gobierno, en términos de los artículos 94, décimo párrafo, constitucional y 192 de la Ley de Amparo.

Aún más, uno de los principios rectores del juicio de amparo, es el de relatividad de las sentencias de amparo, comúnmente conocido como *fórmula Otero*, en honor al jurista Mariano Otero; principio que indica que la sentencia por la cual se concede el amparo se limita a beneficiar a aquella persona que lo solicitó.

Ahora bien, mediante Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual entró en vigor el cuatro de octubre de dos mil once, particularmente, la reforma al artículo 107 fracción II, viene a evolucionar el principio antes aludido, al prever que cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de la norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora y transcurrido el plazo de 90 días naturales, sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria, quedando excluida de esto la materia tributaria.

4.3.1. *Problemática que se presenta en la práctica profesional*

Ahora bien, como ya se ha explicado durante el cuerpo de la presente tesis, el arresto inmutable de veinte a treinta y seis horas, contemplado en el Reglamento de Tránsito Metropolitano, en atención a lo establecido en el “Programa de Control y Prevención de ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal”, tal sanción administrativa puede ser susceptible de ser impugnada, siendo el medio óptimo para tales efectos, el juicio de amparo indirecto.

Lo anterior es así, puesto que con la interposición del medio de defensa en comento se persiguen en esencia dos resultados, a saber: de manera directa, que se decrete la suspensión de plano, y en su momento, en los casos en que la demanda sea ratificada por el agraviado en su garantía de libertad, previos trámites de ley, se otorgue el amparo y protección de la justicia federal.

Sin embargo, en la realidad fáctica, el desconocimiento de los gobernados en la materia, aunado al hecho de que representa un mayor gasto para los mismos, en la mayoría de los casos, la demanda de garantías no es ratificada por el agraviado, es decir, que el mismo sólo se interesa en que de forma inmediata se vea beneficiado por la concesión de la medida cautelar en estudio, y no así en los efectos que de manera definitiva pudiera obtener con el otorgamiento del amparo y protección de la Justicia Federal.

De esta forma tenemos que, la gran mayoría de las demandas interpuestas en contra del arresto establecido en el Reglamento de Tránsito Metropolitano, en su artículo 31, no son ratificadas, por tanto son sobreseídas, lo que implica que no se entre al estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del referido acto reclamado.

Lo anterior representa que no se generen nuevos criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales federales en la materia; además, se hace énfasis en que los precedentes en materia de constitucionalidad de arresto inconmutable en análisis, son muy reducidos, razón ante la cual los gobernados se ven afectados indirectamente, puesto que no se ha conseguido un análisis pormenorizado por parte de dichos tribunales.

Además, los amparos en que se alegue la inconstitucionalidad del precepto reglamentario en cita por no establecer, las demás sanciones a que alude el artículo 21, cuarto párrafo de la Constitución federal vigente ni la posibilidad de conmutar la multa por el arresto, depararán en una resolución en que se niegue al quejoso el amparo, pues existe precedente emitido por la Suprema Corte, que ha declarado tal sanción de constitucional, por lo cual acudir a instancias jurisdiccionales a nivel federal no garantiza la obtención de una resolución favorable.

4.3.2. Propuesta de reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con el propósito de determinar la necesidad de reforma al artículo 21, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario llevar a cabo un análisis interpretativo de ese precepto constitucional, poniendo desde luego especial énfasis en la sanción establecida en el artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, para estar en aptitud de advertir que se necesita adecuar las sanciones administrativas establecidas en el artículo constitucional en comento, esto es, la multa, el arresto o el trabajo a favor de la comunidad; a las circunstancias reales de la sociedad mexicana y sobre todo al objetivo de la norma perteneciente a la rama del *ius puniendi*, buscando ante todo una correcta aplicación de la misma.

Así, conviene transcribir el contenido del artículo 21 constitucional vigente, el cual es del tenor literal siguiente:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

De la transcripción que antecede, se observa que el legislador previó varios temas relevantes, vinculados con el principio de legalidad judicial y, además con dos instituciones centrales del régimen penal, a saber, el Ministerio Público y la Policía Judicial.

Así, por cuestiones de método, conviene centrar el análisis de este precepto constitucional bajo los siguientes rubros:

- Competencia de la autoridad administrativa para la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, con lo cual se distingue entre las penas y las sanciones administrativas en lo que concierne a su aplicación, debido a que las penas sólo pueden ser impuestas por la autoridad judicial, mientras que en lo concerniente a las sanciones administrativas, corresponde su aplicación a la autoridad de la misma naturaleza.
- Las sanciones administrativas consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad.
- Posibilidad de que la sanción de multa se permute por el arresto correspondiente, que no excederá de treinta y seis horas, si el infractor no paga la multa que se le hubiera impuesto.

En ese orden de ideas, del artículo en análisis se advierte que corresponde en exclusiva a la autoridad administrativa, imponer la sanción pertinente por la infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, pudiendo aplicar la sanción de multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad.

De esta forma, el cuarto párrafo del numeral en comento dispone que será la autoridad administrativa la que habrá de calificar la existencia y la gravedad de la infracción de algún reglamento gubernativo o de policía, puesto que literalmente señala que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por la infracción a dichos reglamentos; lo cual además se funda en el artículo 21 constitucional el cual establece la intervención exclusiva de la autoridad administrativa para la verificación de la existencia de la infracción a los

reglamentos señalados, así como la calificación de su gravedad, puesto que estas facultades constituyen elementos necesarios para que pueda imponer la sanción correspondiente.

De esta forma, el cuarto párrafo del artículo 21 constitucional comentado, dispone la competencia exclusiva de la autoridad administrativa para imponer la sanción que corresponda, limitando las posibles sanciones a la multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad. Así, el artículo constitucional en comento excluye a cualquier otra autoridad, que no sea la administrativa, para aplicar cualquiera de las sanciones ahí establecidas, en relación con la infracción de los reglamentos gubernativos y de la policía.

Además, de la redacción de la porción normativa del cuarto párrafo del artículo 21 constitucional, se advierte que se otorgó cierto grado de discrecionalidad a la autoridad administrativa para definir si la infracción cometida debe ser sancionada con la multa, con el arresto hasta por treinta y seis horas o con el trabajo a favor de la comunidad, circunstancia que queda evidenciada con el uso de la conjunción disyuntiva "o", inserta en la parte relativa que dice: *"... las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad..."*, la cual realiza la función sintáctica de establecer una alternativa excluyente entre una opción y otra.

En tales circunstancias, de la lectura del texto del artículo motivo de la presente tesis, se observa que es competencia exclusiva de la autoridad administrativa la de imponer la sanción, ya sea de multa, de arresto hasta por treinta y seis horas o de trabajo a favor de la comunidad, cuando se actualice alguna infracción a un reglamento gubernativo o policial.

De esta manera, la última parte del cuarto párrafo analizado al señalar textualmente: *"... pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."*, establece también la competencia exclusiva a favor de la autoridad administrativa de permutar la sanción de la multa por el arresto respectivo, cuando ocurra la circunstancia de que el infractor, se niegue a pagar la multa que se le impuso.

Asimismo, la lectura de la parte normativa del artículo comentado, en sus párrafos cuarto, quinto y sexto, ponen de manifiesto que se consideró a la multa como una sanción menor por la infracción a los reglamentos señalados, puesto que estableció el beneficio a favor de jornaleros, obreros o trabajadores asalariados y no asalariados de que la multa que se les imponga no deberá rebasar el importe de su jornal, salario o ingreso de un día, con lo cual es claro que la posibilidad del arresto hasta por treinta y seis horas configura una sanción de mayor peso para el infractor; de aquí que la sanción del arresto se configure como una medida pertinente para castigar la falta del pago de la multa que se hubiera impuesto al infractor.

Ahora bien, en el momento de conmutar la sanción de la multa por el arresto sólo habrá de intervenir el razonado criterio de la autoridad administrativa, por ser ésta la competente para imponer sanciones administrativas; luego, debe afirmarse que la última parte del cuarto párrafo del artículo 21 constitucional prevé la permuta de la sanción como una facultad de la autoridad administrativa, limitada incluso a los casos en que el sancionado no pague la multa que se le impuso; sin embargo, no estableció así, la posibilidad de conmutar la multa por el trabajo a favor de la comunidad y en ese mismo orden, de no prestarse éste último, entonces de igual forma conmutarlo por el arresto referido, lo cual además se vería reflejado en la prerrogativa a favor del gobernado para optar por cualquiera de las sanciones expuestas.

Lo anterior se fortalece si se toma en consideración que los antecedentes legislativos del artículo 21 constitucional, permiten constatar que el propósito del legislador fue disminuir al mínimo las sanciones que pudieran imponerse al infractor, reduciendo el monto de las multas y el tiempo en que pudiera imponérsele el arresto, protegiendo de manera especial a los jornaleros, a los obreros y a los trabajadores no asalariados, atendiendo a razones de índole económica y de subsistencia patrimonial.

Para demostrar lo anterior, se transcriben a continuación las partes pertinentes del proceso legislativo, que culminó con la reforma al artículo 21

constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Exposición de motivos. Cámara de Origen: Diputados.
México, D.F., a 3 de diciembre de 1982.
Iniciativa del Ejecutivo.

Artículo 21 constitucional...

El advenimiento de una sociedad igualitaria encuentra en la administración de la justicia su manifestación más generosa. La Norma Suprema consagra los principios que rigen y orientan la administración de justicia y que garantizan la igualdad de los ciudadanos en conflicto. La justicia junto con la libertad es el valor supremo de la convivencia social y del derecho. No hay sistema social válido que postergue la justicia en aras de la libertad, como tampoco es legítimo cancelar la libertad con miras a extender el ámbito de la justicia.

La dinámica social ha puesto en entredicho el contenido justiciero del artículo 21 de la Constitución Política que, entre otras garantías, dispone que la sanción administrativa por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía sólo podrá consistir en multa o arresto, para así erradicar otras prácticas sancionadoras repugnantes a la dignidad del hombre y a la recta impartición de la justicia y que en caso de incumplimiento de la sanción pecuniaria se sustituirá por arresto hasta de 15 días.

Si bien el propósito del Constituyente fue brindarle al infractor de escasos recursos la posibilidad de optar por el arresto en lugar de cubrir la multa que se le impusiere, para así proteger su patrimonio, la realidad socioeconómica del país llevó a que el cumplimiento del arresto impidiera obtención del salario o jornal.

El artículo 21, por otra parte, previene que el máximo del arresto será de 72 horas, pero permite su ampliación hasta por 15 días, si proviene de multa no pagada, lo que redundaría en perjuicio de los infractores de escasos recursos. En tal virtud y atendiendo a un reclamo recurrente del pueblo, se propone a esa H. Cámara la reforma del artículo citado para que en todo caso el arresto, cualquiera que sea su origen, sea hasta por 36 horas y en ningún caso la multa a imponer al jornalero u obrero sea mayor a un día de su salario.

Con ese cambio se logrará el equilibrio entre una correcta impartición de justicia por faltas administrativas y las condiciones económicas y sociales de las grandes mayorías nacionales. Dentro de los anhelos de mejoramiento de la administración de justicia destaca el perfeccionamiento

de la justicia popular administrativa, porque es la que afecta a los ciudadanos en su quehacer cotidiano, para que sea ejemplar y correctiva y, a la vez, proporcional a la magnitud de las infracciones.

Dictamen/origen. Dictamen.
México, D.F., a 9 de diciembre de 1982.

Artículo 21 constitucional.

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia fue turnada para su estudio y dictamen el expediente que contiene la iniciativa que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el C. Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Las comisiones que suscriben, después de haber analizado las razones y fundamentos expuestos en la iniciativa del Ejecutivo Federal, formulan el presente dictamen con apoyo en los siguientes:

CONSIDERANDOS.

Un propósito fundamental de la revolución y de los gobiernos revolucionarios es lograr una sociedad igualitaria. ... Se mantiene también en la iniciativa, como excepción, la competencia de la autoridad administrativa para conocer las faltas menores, a través de la imposición de las sanciones contenidas en los reglamentos gubernativos y de policía, pero ahora se mejora el texto original, concediendo una protección mayor a los infractores de escasos recursos, que por su propia situación carecen a menudo de una defensa jurídica eficaz.

Es así como el término de quince días se ve sustituido por un plazo máximo de treinta y seis horas, que se computarán a partir del momento de la detención del infractor, en virtud de que la realidad socioeconómica del país reveló que el cumplimiento del arresto impedía con frecuencia la obtención del salario o jornal, situación en la cual la garantía había resultado inoperante. Se reafirma y acrecienta, por último, en el proyecto del Ejecutivo, el espíritu de justicia social que caracteriza al Constituyente del 17, perceptible en el profundo interés que manifestó para tutelar los derechos de la clase de los jornaleros y obreros del país.

En ese mismo afán de no afectar el patrimonio de los trabajadores de escasos ingresos, se reduce de manera notable la sanción pecuniaria establecida en el último párrafo del artículo 21, de una semana a un día de salario o jornal. La iniciativa contempla el propósito de perfeccionar la justicia popular administrativa y favorecer así, de manera primordial, a los jornaleros y a los obreros. Sumado a este objetivo y considerando que los trabajadores no asalariados constituyen un vasto sector de la población de bajos ingresos, las comisiones acordaron ampliar la iniciativa para extender

los beneficios de esta disposición a este grupo social. Asimismo, se consideró necesario hacer una referencia expresa a los trabajadores de ingresos mínimos para que resulten beneficiados por la presente reforma.

Dictamen.

México, D.F., a 17 de diciembre de 1982.

H. Asamblea. Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Justicia. Dentro de las garantías o derechos fundamentales de la persona humana tendientes a la seguridad jurídica, sobresale la contenida en el artículo 21 de la Ley Suprema de la República. La reforma que se propone al precepto constitucional mencionado, conserva en su esencia la voluntad del Constituyente de 1916-1917, de dejar bajo la exclusiva competencia de la autoridad judicial la imposición de las penas y la persecución de los delitos al Ministerio Público y a la Policía Judicial bajo su mando, todo ello conquistas irreversibles que hacen de la administración de la justicia un mecanismo de seguridad jurídica y elevan con espíritu humanista la función judicial y del Ministerio Público, a la jerarquía de resguardo de la constitucionalidad.

Era importante, sin embargo, como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa y del dictamen de la legisladora, establecer un nexo congruente entre la comisión de una falta administrativa y la aplicación de la sanción, por lo que resulta plenamente justificado eliminar como alternativa el arresto hasta por quince días o la multa por el importe del salario percibido en una semana. Así propuesta, la reforma al artículo 21 constitucional enriquece los principios que pueden encaminarnos hacia la construcción de la sociedad igualitaria que se ha postulado como objetivo básico del pueblo mexicano.

La reforma y adición incluidas en el proyecto atemperan la sanción, no para eludirla, sino para evitar que en amplios sectores de nuestro pueblo, la privación temporal de la libertad o la multa correspondiente sean verdaderas penas trascendentales que riñan con el propio espíritu del Texto Constitucional en su conjunto. Éste es el caso de seguir imponiendo arrestos mayores de treinta y seis horas o multas que priven de la cuarta parte de su salario mensual a un jornalero, obrero o trabajador.

Las comisiones han advertido que, en efecto, la imposición de esas sanciones a las personas de escasos recursos, van más allá del propósito de ejemplaridad y buen gobierno con que ha estado animada desde siempre la redacción del Texto Constitucional, pues en las clases populares quienes sufren mayormente las consecuencias, son los dependientes económicos de los infractores así sancionados.

En efecto, cuando de no cubrir la multa el infractor sufre arresto de quince días, inobjetable resulta que deja de percibir ingresos, en detrimento no sólo

de su subsistencia, sino en la de sus familiares y demás dependientes suyos económicamente, que son del todo ajenos a la falta cometida, cuyas consecuencias no tienen ni deben padecer. Asimismo, la reducción de la sanción pecuniaria salvaguarda la subsistencia familiar, sobre todo en aquellos casos en que el infractor percibe salario mínimo o ingresos variables y reducidos.

La sanción a las infracciones de reglamentos gubernativos y de policía debe ser de carácter personal y no tener repercusiones en personas que ameritan protección y no sufrimiento de penas. Es indefectible que se debe sancionar la infracción y no la pobreza. El derecho no debe ser instrumento de represión, sino medio de liberación e igualdad; debe considerar destinatario de sus normas al núcleo social en su conjunto y como propósito básico el desarrollo armonioso de la convivencia; estimular la conducta debida no por la imposición del temor, sino por el aliento a la equidad y la justicia. Siendo las mayorías de escasos recursos quienes lamentablemente sufren con mayor intensidad la consecuencia de infringir los reglamentos precitados, la atenuación, que no extinción de las sanciones, es procedente y justa.

Al respecto es digna de resaltar la observación de la legisladora y la adición que acordó, en el sentido de precisar que para los trabajadores no asalariados, la multa tampoco exceda del equivalente a un día de sus ingresos.

Por último, es importante destacar la sustitución que hace la iniciativa del término 'castigo' por el de 'sanción'. Este cambio, aparentemente intrascendente, recoge el espíritu contemporáneo, en el sentido de no atribuir al derecho un carácter fundamentalmente represivo, aspecto al que se liga a expresión 'castigo', sino el de sistema de restitución social frente a las desviaciones más comunes, tendencia que se sigue con el concepto de 'sanción'. La reforma propuesta, por inscribirse en el marco de justicia que se desprende de la Constitución, por tender a la sociedad igualitaria que pretende el Ejecutivo de la Unión y por atender nuestra realidad socioeconómica es plausible y procedente.

Discusión.

México, D.F., a 17 de diciembre de 1982.

Está a discusión el proyecto de decreto. El C. Senador Antonio Martínez Baez; pido la palabra, para apoyar el dictamen. El C. Presidente: Se concede el uso de la palabra al senador Antonio Martínez Báez. El C. Senador. Martínez Baez:

Señor presidente del Senado de la República; señoras y señores senadores. Ahora, señores senadores, el presidente de la República postula una reforma a uno de estos artículos que no se habían modificado a

pesar de que hemos hecho muchas reformas, adiciones o enmiendas a la Constitución.

El artículo, como se ha escuchado, consigna el principio, en su encabezado, de que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, y después que la persecución de los delitos se atribuye, en forma también exclusiva, al Ministerio Público, pero hay otras sanciones a reglamentos administrativos y de buen gobierno, a disposiciones de entidades menores, que afectan a la totalidad de los ciudadanos.

Esas infracciones a reglamentos administrativos, a bandos de policía y de buen gobierno, no merecen un castigo, sino tan sólo una sanción por las infracciones que se cometan -repito- a los reglamentos y ordenanzas municipales. Pero no obstante que el Constituyente establece, con una cierta traslación indebida, que la infracción de esos reglamentos municipales merece un castigo -y no es un castigo, sino tan sólo una sanción-, se atribuye a las autoridades administrativas correspondiente imposición de tales sanciones por el incumplimiento de esas ordenanzas y reglamentos administrativos.

El Constituyente de Querétaro, hace ya 65 años, por el ímpetu de los jacobinos, encabezados por un ilustre michoacano, Francisco J. Mújica, introdujo algunas novedades de progreso social. Y ahí, uno de los jacobinos, diputados que seguían el liderazgo de un joven llamado Francisco J. Mújica, uno de los jacobinos, era mi padre, Constituyente por el tercer distrito de Michoacán.

Pero hace 65 años que se expidió la norma del Constituyente de Querétaro, norma que -repito- no siguió el programa moderado, y aún podría decirse conservador, del proyecto de Carranza, sino que el Constituyente se sintió poseído del verdadero poder Constituyente, autónomo, originario, primigenio, y dio no una reforma a la Constitución del 57, como se proponía el ilustre Carranza, sino que el Constituyente de Querétaro dictó una nueva Constitución, totalmente nueva, aun cuando se haya expedido en el breve lapso de un debate de dos meses, no en largos 12 y 14 meses, como sucedió tratándose de las anteriores Constituciones Federales del año 24 del siglo pasado, y del 56 y 57 del mismo siglo XIX.

La Constitución de Querétaro, en la que participó mi padre, guiado, repito, por un líder carismático extraordinario, Francisco J. Mújica, no pudo lograr en el breve trabajo parlamentario realizar todos los progresos que hubiera deseado la fracción revolucionaria. Y ahora venimos nosotros, al cabo de 65 años, a revisar uno de los artículos intocados de la Constitución de Querétaro, y hemos encontrado ahora que el artículo padece de una exageración, porque la infracción de los reglamentos administrativos se considera como merecedora de un castigo, y por eso cambiamos el término 'castigo' por el de 'sanción'.

Pero no es solamente una cuestión de palabras, sino que en efecto, en la parte segunda, que es la que estamos modificando y poniendo al día -o sea lo que se refiere a la sanción por las infracciones a los reglamentos administrativos y de policía, cuya infracción debe ser sancionada no por el Juez, porque no son sujetos de un verdadero juicio los infractores de los bandos de policía-, nosotros ahora enmendamos un cierto olvido en cuanto a la severidad de estas infracciones.

Se mantiene el clásico principio de que el arresto es de 36 horas, pero por lo que toca a la multa en que puede transformarse el arresto impuesto de 36 horas, ahora se establece, en lugar de la pena pecuniaria del salario de una semana, como se decía anteriormente, ahora nosotros consideramos esta pena pecuniaria. Se reduzca al importe de un día de salario. Nosotros consideramos que es indebido, es inequitativo sancionar a un trabajador, a un jornalero, con el importe de una semana, y que es inconveniente el arresto hasta de 15 días, y mantenemos por lo tanto, que el arresto, el que se puede trastocar o conmutar por multa, sea hasta de 36 horas.

Nosotros consideramos, y digo nosotros, señores senadores, porque no es tan sólo en mi condición de hijo de un Constituyente; no es tampoco en mi condición de un viejo profesor retirado de derecho constitucional, que apoyo esta reforma constitucional, que mi reacción académica y mi reacción personal y familiar, es que no se toque con exceso, no se cambie con exceso la Ley Fundamental del Estado; y debo expresar este otro elemento o factor con el que empleo el término 'nosotros', porque si bien la iniciativa viene del señor presidente, y se ha dicho aquí ya que el Ejecutivo no hace sino recoger el resultado de una encuesta en su campaña electoral; yo deseo afirmar señores senadores, que un clamor del electorado de mi entidad federativa, Michoacán, fue en el sentido de que los campesinos y los trabajadores resultan víctimas de la aplicación sistemática, cotidiana, de los reglamentos administrativos por parte de las autoridades administrativas de todo nivel.

En una reunión habida en el histórico pueblo-ciudad de Apatzingán sobre la justicia, recogimos, a propósito del tema de la justicia, clamor contra las policías, contra los presidentes municipales, contra toda clase de autoridades menores, de que en forma sistemática obreros y campesinos eran objeto de sanciones que resultan excesivas. Por eso yo puedo adicionar el propio testimonio, afirmando que es un clamor de todo el Estado, que tengo aquí, el honor de representar.

Yo abogo, pues, señores senadores, porque lo que ha propuesto el señor presidente, lo que la Cámara de Diputados ya aprobó, y lo que ha pasado a las Segundas Comisiones de Justicia y de Puntos Constitucionales, con la presentación de este dictamen favorable a la aprobación de una reforma aparentemente sencilla, aparentemente de orden cuantitativo, puesto que

reduce notablemente, en favor de los trabajadores, de los asalariados y de los obreros, la medida de la sanción en cuanto a las multas, midiendo con el parámetro del salario de un día.

Por eso, señores senadores, no obstante que abogué en la mañana porque otros colegas míos que suscriben este dictamen hicieran uso de la palabra, no pude resistirme ante la encomienda recibida de mis propios compañeros de comisión, para que apoyara esta propuesta que hacen las Comisiones Segundas de Justicia y de Puntos Constitucionales. No es una abreviación del trámite constitucional en cuanto a que no tenga significación, sino que, paradójicamente, creo sinceramente que esta reforma constitucional, le parece a este humilde y retirado profesor, con una antigüedad de 40 años de ejercicio en la cátedra de derecho constitucional, que es una reforma obvia, urgentísima, y creo que esta reforma que parece ser tan sencilla, trasciende, porque responde a un clamor del electorado de la República clamor que no solamente escuchó el presidente Miguel de la Madrid en su basta gira a lo ancho y a lo largo del territorio mexicano, sino que ya también sentí, lacerante, la queja del electorado de Michoacán, que vengo aquí a representar.

Así pues, no solamente como senador, sino como viejo profesor de derecho constitucional, como hijo de un Constituyente de la gloriosa Asamblea de Querétaro, pido a ustedes, señores senadores, la aprobación de esta reforma al artículo 21 en su última parte; no obstante, repito, que el capítulo de las garantías individuales ha permanecido inmutable en sus más numerosos artículos.

Declaratoria.

México, D.F., a 2 de febrero de 1983.

Tercera Comisión de Trabajo.

Honorable asamblea: A la comisión que suscribe, fue turnado el expediente que contiene el proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta comisión estima que la reforma al artículo 21 constitucional está ligada con una aspiración de justicia y equidad de la sociedad mexicana y la vocación libertaria que existe en el país y valora el propósito de la iniciativa que le ha dado origen, de eliminar las posibilidades de que a la pobreza y a la marginación se les adicione en cuanto que ellas conducen en buen número de casos a la comisión de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía una consecuencia jurídica considerablemente lesiva. Limitar multas y arrestos beneficia directamente a la clase trabajadora y en ese sentido la nueva redacción que se ha aprobado para el artículo 21 constitucional se inscribe en el propósito de alentar la renovación moral de la sociedad y no extender las consecuencias de un ilícito personal al ámbito familiar y comunitario. La comisión considera, que en esta reforma subyace la idea de que no es el castigo el procedimiento mediante el cual la sociedad se pone

en acción constructiva y que, por ser ineludible, la sanción ha de ser siempre y al mismo tiempo equitativa y aleccionadora.

Bajo tales antecedentes, el motivo de la reforma del precepto constitucional en análisis, fue el disminuir el monto de la multa y el plazo de arresto que podría imponerse al infractor, incluyendo además disposiciones protectoras de los jornaleros, obreros y trabajadores, con el fin de salvaguardar su patrimonio y sus intereses familiares, circunstancia que incluso fue abordada en la exposición de motivos en la que se señaló: "si bien el propósito del Constituyente fue brindarle al infractor de escasos recursos la posibilidad de optar por el arresto en lugar de cubrir la multa que se le impusiere, para así proteger su patrimonio, la realidad socioeconómica del país llevó a que el cumplimiento del arresto impidiera obtención del salario o jornal", con lo cual la imposición de la sanción se encuentra reservado en exclusiva a la autoridad administrativa.

En este sentido, con motivo de las reformas que sufrió el artículo constitucional en estudio mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, así como de la lectura del proceso legislativo correspondiente, se observa que el legislador fue omiso en abordar el tema de aplicación de sanciones administrativas, no obstante de que las sanciones previstas por el constitucional de referencia sólo consistían en multa o arresto, a través de las reformas en cita, se adicionó la sanción de trabajo a favor de la comunidad, sin que se haya hecho consideración alguna sobre el porqué de su adición, de los beneficios que representaría, así como los alcances de dicho castigo, lo cual se considera carente de una adecuada técnica legislativa.

Así, de lo antes expuesto se advierte que el legislador redacta y modifica un precepto constitucional evitando realizar un análisis pormenorizado de las sanciones que pueden ser impuestas por una infracción administrativa, así como de las facultades conferidas al efecto a la autoridad administrativa, con lo cual, en consecuencia, produce una aplicación arbitraria y discriminada de la misma.

Ello es así, ya que, por una parte, no se especifica de forma gradual los tipos de sanciones establecidos, esto es, la autoridad administrativa (que emite el reglamento de policía o de gobierno) puede, bajo su más amplio criterio,

establecer una sanción ya sea de multa, arresto o trabajo a favor de la comunidad, sin tomar en cuenta de una forma objetiva un parámetro que coincida con la gravedad de la infracción, buscando con ello que la sanción sea proporcional y equitativa con la infracción y con la persona a quien se le aplica.

Por otro lado, no se toma en cuenta que el arresto al ser una sanción que limita o restringe la garantía de libertad personal, resulta en una sanción de mayor peso que las otras dos (multa o trabajo a favor de la comunidad), por lo cual además existe un peso tremendo el que la autoridad administrativa utiliza en aras de castigar una infracción administrativa, y desestima el hecho de que tal sanción privativa de libertad, debe quedar reservada únicamente en aquellos casos que la infracción sea grave.

Ahora bien, una vez asentado los antecedentes del artículo 21 constitucional, es necesario analizar la norma, en este caso reglamento, en el cual se ve reflejada la sanción administrativa consistente en el arresto inmutable, para lo cual, es menester, en primer término, transcribir el contenido del artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano:

Artículo 31.- Queda prohibido conducir vehículos por la vía pública, cuando se tenga una cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro o de alcohol en aire expirado superior a 0.4 miligramos por litro o bajo el influjo de narcóticos.

Los conductores de vehículos destinados al servicio de transporte de pasajeros, de transporte de carga o de transporte de sustancias tóxicas o peligrosas, no deben presentar ninguna cantidad de alcohol en la sangre o en aire expirado, o síntomas simples de aliento alcohólico o de estar bajo los efectos de narcóticos.

Los conductores deben someterse a las pruebas de detección de ingestión de alcohol o de narcóticos cuando lo solicite la autoridad competente.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo se sancionará con base en la siguiente tabla:

Sanción

Arresto administrativo inmutable de 20 a 36 horas.

Conforme al precepto legal transcrito, se desprende que cuando se conduzca algún vehículo por la vía pública con una cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro o de alcohol en aire expirado superior a 0.4

miligramos por litro o bajo el influjo de narcóticos, en el caso de vehículos particulares; y bajo cualquier cantidad de alcohol o de narcóticos, tratándose de vehículos destinados al transporte, en ambos supuestos se sancionará tal conducta con arresto administrativo inmutable de 20 a 36 horas.

Ahora bien, como ya se había explicado, el artículo 21 constitucional permite a la autoridad valorar la gravedad de la infracción y, en esa medida, imponer como sanción una multa, un arresto que no exceda de treinta y seis horas o el trabajo a favor de la comunidad, lo cual trasladado a lo establecido en el Reglamento de Tránsito Metropolitano concretamente en su artículo 31, se puede inferir que dicha disposición reglamentaria, cumple con lo preceptuado por el citado artículo constitucional, al prever el arresto como sanción al conductor que infrinja lo dispuesto en el artículo 31 del citado reglamento, puesto que la imposición de esa sanción supone el ejercicio por parte de la autoridad administrativa de la facultad de optar por la multa, el arresto o el trabajo a favor de la comunidad.

Además, la circunstancia de que el numeral 31 del reglamento en análisis otorgue el carácter de inmutable a la sanción de arresto ahí prevista no supone una violación a la última parte del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional, que ordena a la autoridad administrativa conmutar la sanción de multa por la de arresto, cuando el infractor no cubra aquélla, en virtud de que la autoridad administrativa puede calificar la gravedad de la infracción para determinar la sanción pertinente.

En este sentido, si la última parte del artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano contempla como única sanción el arresto, ello se debe a que la autoridad administrativa consideró que las infracciones relativas a conducir en estado de ebriedad o bajo la influencia de sustancias psicotrópicas constituyen conductas de gravedad y de peligro mayor tanto para la sociedad en general como para el propio conductor, por lo cual es claro que la sanción prevista en el artículo 31 del reglamento de mérito responde a la intención de preservar el orden público, la vialidad en el Distrito Federal, la vida y la integridad física del infractor y de terceras personas.

Las razones antes expuestas encuentran justificación en lo señalado en el “Aviso de establecimiento de control y prevención de ingestión de alcohol en conductores de vehículos en el Distrito Federal”, que a la letra dice:

AVISO POR EL QUE SE ESTABLECE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

INGENIERO ADOLFO JOEL ORTEGA CUEVAS, Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 67 fracción XX del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1º, 15 fracción X y 16 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1º, 2º y 4º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; 1º, 3º fracciones I, IV, XIV, XV, XVI, XVII, XIX y XXX, 4º, 8º Fracciones II, III y XIX, 24 26 fracciones I, VII y IX y 27 fracciones I, III, IV y V de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública; 1º y 8º de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, y 31,32 y 33, del Reglamento de Tránsito Metropolitano, y

CONSIDERANDO

Que la seguridad pública constituye una de las actividades esenciales del Gobierno del Distrito Federal, cuyo objeto es el mantenimiento del orden público, la protección de la integridad física y el patrimonio de las personas, la prevención de delitos e infracciones a los ordenamientos gubernativos, de justicia cívica y de policía, la colaboración en la persecución e investigación de los delitos y el auxilio de la población en caso de siniestros o desastres.

Que de acuerdo con las estadísticas de mortandad en el Distrito Federal, el 20% de los fallecimientos que se registraron en 2006, con motivo de accidentes de tránsito, estuvieron relacionados con conductores de vehículos en estado de ebriedad, cuyo proceder irresponsable en la generalidad de los casos ha tenido consecuencias desfavorables para terceros.

Que el Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública y en pleno ejercicio de sus atribuciones y facultades, ha considerado oportuno establecer un programa de control y prevención de ingestión de alcohol, aplicable de manera aleatoria a conductores de vehículos en todas sus modalidades que circulan en esta Ciudad, con el fin de salvaguardar la integridad física de las personas y de sus bienes, preservar el orden público y la vialidad en la capital del país.

Que el 20 de junio de 2007, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Decreto por el que se expide el Reglamento de Tránsito Metropolitano, el cual en sus artículos 31, 32 y 33, establece la prohibición a los automovilistas para conducir en estado de ebriedad o bajo el influjo de narcóticos. Por lo anterior he tenido a bien expedir el siguiente:

AVISO POR EL QUE SE ESTABLECE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS EN EL DISTRITO FEDERAL

PRIMERO.- Se informa a los habitantes del Distrito Federal que con la finalidad de salvaguardar la integridad física y bienes de los conductores de vehículos, así como de sus familias y de terceros, preservar el orden público y la vialidad, se aplicará el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal, preferentemente los fines de semana en horarios vespertino y nocturno.

SEGUNDO.- Los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública procederán a detener la marcha de vehículos de manera aleatoria y en puntos previamente designados que serán rotativos, con el propósito de evitar que sus conductores circulen con un porcentaje de alcohol en la sangre o en aire espirado, mayor al establecido en el artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano.

TERCERO.- Una vez que el conductor haya detenido la marcha del automotor y se encuentre estacionado en lugar seguro, será entrevistado por el agente de la autoridad para cerciorarse que todo esté en orden y en el caso de mostrar signos de haber ingerido bebidas embriagantes, el personal técnico comisionado por la Secretaría de Seguridad Pública lo someterá al examen respectivo a través de los aparatos autorizados para este efecto, los cuales realizan la medición del porcentaje de alcohol tanto cuantitativa como cualitativamente.

CUARTO.- La prueba de alcohol en aire espirado consistirá en solicitar al conductor del vehículo que realice una exhalación profunda en la boquilla de plástico esterilizada, la cual estará conectada al "Alcoholímetro", instrumento de medición que permitirá determinar cuantitativa y cualitativamente si se encuentra bajo el influjo de bebidas alcohólicas y el grado de toxicidad. El procedimiento se realizará en condiciones de estricta higiene, seguridad y control; las boquillas de plástico se utilizarán una sola vez y serán desechadas.

QUINTO.- Una vez realizado el examen, el personal técnico de la Secretaría de Seguridad Pública llenará y firmará conjuntamente con el conductor el documento oficial denominado: FORMATO DE CONTROL Y CADENA DE CUSTODIA PARA PRUEBA DE DETECCIÓN DE ALCOHOL EN AIRE ESPIRADO, mismo que deberá estar foliado y contener los datos

de identificación necesarios que sirvan de base a la autoridad competente para la aplicación de las sanciones que procedan; posteriormente se depositará la prueba en un sobre que será cerrado en presencia del conductor y se le entregará una copia del formato. En caso de que el conductor se niegue o no sepa firmar, hará prueba plena la constatación de dos testigos de asistencia.

SEXTO.- El Programa se llevará a cabo de manera permanente, aleatoria y rotativa en las vialidades del Distrito Federal, así como en las Terminales, Bases de Servicio, Cierres de Circuito y Centros de Transferencia Modal del servicio de transporte público de pasajeros; bajo estrictas medidas de confidencialidad, con el propósito de resguardar el factor sorpresa para cumplir su objetivo.

SÉPTIMO.- Para garantizar la transparencia, legalidad, imparcialidad y respeto de las garantías y derechos fundamentales de los conductores, las células establecidas en cada uno de los puntos de revisión estarán integradas por elementos operativos tanto masculinos como femeninos, personal médico, y personal de la Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública, que proporcionarán apoyo social y fungirán como testigos de asistencia.

SANCIONES

De conformidad con lo establecido en la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, la Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal y el Reglamento de Tránsito Metropolitano, podrán aplicarse, entre otras las siguientes:

1.- Los conductores a quienes conforme al examen practicado se les detecte un porcentaje de alcohol en la sangre o en aire espirado, mayor al establecido en el artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, serán presentados ante el Juez Cívico para efecto de que les aplique como sanción el arresto incommutable de 20 a 36 horas.

2.- Tratándose de conductores de vehículos de transporte de pasajeros, de transporte de carga o de transporte de sustancias tóxicas o peligrosas, bastará únicamente que muestren aliento alcohólico para su presentación inmediata ante el Juez Cívico a efecto de que se aplique la sanción señalada en el párrafo que antecede.

3.- Independientemente de la sanción establecida en el punto anterior, en el caso de conductores del servicio de transporte de pasajeros, de transporte de carga o de transporte de sustancias tóxicas o peligrosas, la Secretaría de Seguridad Pública remitirá el vehículo al depósito vehicular en términos del artículo 158 fracción VIII de la Ley de Transporte y Vialidad y aplicará la sanción que prevé el numeral 156 fracción IX del mismo cuerpo normativo,

consistente en multa de 350 a 450 días de salario mínimo general vigente tratándose de transporte de pasajeros y multa de 250 a 350 días de salario mínimo general vigente si se trata de transporte de carga.

4.- Los conductores que se nieguen a ser sometidos a la prueba de detección de alcohol, serán de inmediato puestos a disposición del Juez Cívico para la aplicación de las sanciones que procedan, sin perjuicio de su posterior remisión al Agente del Ministerio Público por la posible comisión del delito de desobediencia o resistencia de particulares.

5.- La Secretaría de Seguridad Pública implementará una base de datos para el registro de infracciones derivadas de la aplicación del Programa, la cual enviará semanalmente a la Secretaría de Transportes y Vialidad con el propósito de que en caso de reincidencia, proceda a la revocación de las concesiones o permisos para la prestación del servicio de transporte de pasajeros, de transporte de carga o de transporte de sustancias tóxicas o peligrosas, o a la acumulación de puntos de penalización y en su caso, a la cancelación de la licencia de conducir, conforme a lo dispuesto en los artículos 47 fracción VII, 64 fracción I y 157 de la Ley de Transporte y Vialidad y 44 fracción I del Reglamento de Tránsito Metropolitano.

SERVICIOS A LA CIUDADANÍA

Para la presentación de quejas, sugerencias y comentarios o solicitar información respecto a la posible puesta a disposición de un conductor ante el Juez Cívico, o remisión de algún vehículo al depósito vehicular con motivo de infracciones derivadas de la aplicación del Programa, los familiares o interesados podrán comunicarse vía telefónica a los números 52- 42-50-04, 52-42-53-93, 52-42-53-16 y 52-42-51-32 o acudir personalmente al Centro de Atención Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública, ubicado en la calle de Liverpool Número 136, Planta Baja, Colonia Juárez, código postal 06600, México Distrito Federal.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente acuerdo entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

SEGUNDO.- Publíquese además en dos de los diarios de mayor circulación en el territorio del Distrito Federal.

TERCERO.- Se deja sin efecto el Aviso del Establecimiento del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de septiembre de 2003, así como su aplicación.

Dado en la Residencia Oficial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los 08 días del mes de octubre

de dos mil siete.- El secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal Ing. Adolfo Joel Ortega Cuevas.

A mayor abundamiento, conviene comentar el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 98/2007-SS, la cual más adelante se cita, en la que se interpreta la constitucionalidad del artículo 102 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, el cual fue derogado por el Reglamento de Tránsito Metropolitano vigente, que establece la misma hipótesis con su consecuente sanción de arresto inconmutable, materia de la presente tesis, con relación al entonces primer párrafo del artículo 21 constitucional en estudio.

Así, es oportuno traer a colación los argumentos que vertieron los Tribunales Colegiados de Circuito, al sustentar sus correspondientes criterios, mismos que dieron origen a la contradicción de referencia, los cuales se hacen consistir medularmente en:

El Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 265/2006, emitió la tesis cuyo rubro es *“Alcoholímetro. El artículo 102 párrafo primero, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, al establecer un arresto inconmutable como sanción por conducir un vehículo, con determinada cantidad de alcohol en la sangre o en aire expirado, viola el artículo 21 constitucional”*, en virtud de las consideraciones que a continuación se exponen:

1. Conforme al artículo 21 constitucional, para imponer una sanción, de las previstas en dicho artículo, la misma se debe aplicar con fundamento en un reglamento gubernativo; dichas sanciones sólo podrán consistir en multa, como castigo principal y de no ser cubierta deberá conmutarse por un arresto de hasta treinta y seis horas. Lo anterior es así, con el propósito de que el infractor de escasos recursos pudiese optar por cualquiera de las dos sanciones comentadas.

2. El artículo 21 de la Constitución General de la República, establece la facultad para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, por parte de las autoridades administrativas, quienes sólo pueden actuar con las limitaciones consagradas en la propia Constitución, razón por la cual se

debe respetar la oportunidad del gobernado de optar entre la multa o el arresto.

3. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no considera al arresto administrativo de carácter inconmutable, único e insustituible, por emplear el constituyente la conjunción “o”, que indica la alternativa entre las dos sanciones en comento; además porque estableció que si el infractor no paga la multa que se le haya impuesto, la misma podrá permutarse por el arresto correspondiente.

4. El artículo 21 de la Carta Magna, se encuentra contemplado dentro del capítulo respectivo de garantías individuales, razón por la cual es derecho del gobernado el optar entre cualquiera de las dos sanciones establecidas en tal numeral, por lo que la autoridad administrativa tiene la correlativa obligación de aplicar subsidiariamente las sanciones de referencia, en primer lugar, la multa y de no ser cubierta establecer el arresto.

5. El artículo 102 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal (ahora artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano), es violatorio del artículo 21 de la Constitución federal vigente, al no establecer la posibilidad de optar entre la multa o el arresto, pues contempla un arresto inconmutable.

En segundo término, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al decidir sobre la constitucionalidad de la sanción impuesta en el reglamento en estudio, al resolver el amparo en revisión 75/2007, argumentó lo siguiente:

1. El artículo 21 constitucional delimita las facultades de las autoridades administrativas, quienes podrán imponer las sanciones consisten en multa, que no excederá para los jornaleros, obreros o trabajadores de un día de su ingreso o bien arresto hasta de treinta y seis horas.

2. De la exposición de motivos del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, mediante el cual se reformó el artículo 21 de la Constitución General de la República, texto que continúa en vigor, se advierte que fue voluntad del Constituyente, brindar al infractor de escasos recursos la posibilidad de optar por el arresto en lugar de cubrir la multa impuesta, asimismo determinó que el arresto de referencia, cuya

duración era de hasta quince días, afectaba a dichos infractores, puesto que el cumplimiento de éste impide la obtención del salario o jornal, motivo por el cual se reduciría dicha sanción hasta treinta y seis horas.

3. Que del artículo 21 constitucional se aprecia claramente que la facultad de las autoridades administrativas de aplicar las sanciones a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía, dependerá precisamente de lo previsto en dichos ordenamientos legales, ya que la disyuntiva "o" determina una alternativa en función al reglamento violado, esto es, la imposición de la sanción dependerá de que se prevea en dicha norma secundaria la multa "o" el arresto hasta por treinta y seis horas, "o" incluso, ambas sanciones, dependiendo del grado de gravedad de la sanción, pudiendo conmutarse la multa por el arresto, en caso de que no pueda pagarse aquélla, siempre que la ley así lo establezca; es decir, que la ley reglamente la conmutabilidad de la multa por el arresto administrativo hasta por treinta y seis horas. De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone las bases generales necesarias para establecer los lineamientos esenciales en la creación de las normas legales, de los cuales no puede apartarse el legislador en el ejercicio de sus competencias constitucionales.

4. Por tanto, si el artículo 102 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal establece que a quienes comentan las infracciones previstas en los artículos 99 y 100 del citado reglamento, como son el conducir en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas, serán sancionados con arresto inconmutable de veinte hasta treinta y seis horas, es evidente que el legislador consideró aplicable tal sanción atendiendo a la gravedad de la infracción, ya que en el caso el consumo de bebidas embriagantes por un conductor pone en riesgo el bien jurídico de más alta envergadura, como lo es la vida, no sólo de terceros, sino la del propio conductor, por lo que la sanción señalada en el reglamento corresponde al bien jurídicamente salvaguardado, protegiendo la libertad del individuo.

5. Que el artículo 21 constitucional es claro al establecer que a la autoridad administrativa corresponde la aplicación de sanciones por las

infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa "o" arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente; es decir, prevé que en caso de que no se pueda pagar la multa correspondiente, ésta se conmutará con el arresto, sin que ello implique el derecho de optar entre la imposición de la multa o el arresto administrativo, pues la finalidad de este precepto constitucional es el que se sancione la infracción cometida, por lo que, aun en el supuesto de que no pueda el infractor pagar la multa, pagará la infracción con el arresto administrativo; luego, es claro que el objetivo del precepto constitucional en análisis no consiste en otorgar una opción entre las sanciones administrativas a las infracciones administrativas, sino más bien, que en las leyes reglamentarias se puede imponer ya sea una multa o un arresto, atendiendo a la gravedad de la infracción que se cometa, pues el efecto de aquél es que no debe quedar sin castigo conducta alguna que infrinja algún dispositivo administrativo, pues debe tenerse presente que por "permutable" se entiende la sustitución de una cosa por otra; mientras que por "opcional" se debe entender la posibilidad de elegir una u otra cosa, según convenga a determinadas situaciones e intereses. Por tanto, el hecho de que el artículo 102 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal establezca como sanción administrativa inmutable el arresto hasta por treinta y seis horas, a quien conduzca con una cantidad de alcohol en la sangre, superior a 0.8 gramos por litro; no lo hace inconstitucional, respecto del diverso artículo 21 de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, en tercer término, como resultado del análisis sistemático realizado por Nuestro Máximo Tribunal de amparo, al resolver la contradicción de tesis 98/2007-SS, entre los criterios sustentados por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado de Circuito, y el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismos que fueron abordadas en párrafos que anteceden, se determinó que los criterios con carácter de jurisprudencia que deben prevalecer son los que a continuación se reproducen:

Novena Época
Registro: 171915

Instancia: Segunda Sala

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVI, Julio de 2007

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 2a./J. 116/2007

Página: 368

SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LA POSIBILIDAD DE QUE LA MULTA SE CONMUTE POR ARRESTO HASTA POR 36 HORAS, EN TÉRMINOS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, NO CONSTITUYE UN DERECHO DE OPCIÓN A FAVOR DEL INFRACTOR, SINO UNA FACULTAD DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Del citado precepto se advierte que el legislador dispuso expresamente que corresponde en exclusiva a la autoridad administrativa definir e imponer la sanción pertinente por la infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, pudiendo aplicar la multa o el arresto hasta por 36 horas, según sea el caso, lo que conlleva el deber de la autoridad de calificar la existencia y la gravedad de la infracción relativa. Además, la redacción de la parte final del primer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, genera la convicción de que se otorgó a la autoridad administrativa cierto grado de discrecionalidad para definir si la infracción cometida debe sancionarse con multa o arresto, lo que se evidencia con el uso de la conjunción disyuntiva "o" inserta en la parte que dice: "las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas", la cual realiza la función sintáctica de establecer una alternativa excluyente entre ambas opciones. Así, es claro que la intención del legislador fue establecer una competencia exclusiva a favor de la autoridad administrativa para imponer la sanción procedente, sin que pueda intervenir una autoridad que no sea administrativa, ni mucho menos el particular sancionado, pues si el legislador hubiera pretendido dar participación a un ente diferente, así lo hubiera establecido expresamente. En este contexto, la última parte del primer párrafo del referido artículo 21, que señala: "pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas", debe entenderse en el sentido de que es competencia exclusiva de la autoridad administrativa permutar la sanción de la multa por el arresto respectivo, cuando ocurra la circunstancia de que el infractor, incurriendo en una irregularidad más, se niegue a pagar la multa impuesta, pero no una prerrogativa a favor del infractor.

Contradicción de tesis 98/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán.

Tesis de jurisprudencia 116/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de junio de dos mil siete.

Novena Época

Registro: 172103

Instancia: Segunda Sala

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVI, Julio de 2007

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 2a./J. 117/2007

Página: 277

ALCOHOLÍMETRO. EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

El citado precepto reglamentario que prevé el arresto como única sanción por incurrir en los supuestos a que se refieren los artículos 99 y 100 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, estableciendo un mínimo de 20 horas y un máximo de 36 como límites para la imposición de dicha sanción, otorgándole el carácter de inconmutable, no viola el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: "pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas", toda vez que se ajusta a lo dispuesto en el indicado precepto constitucional, en el sentido de otorgar a la autoridad administrativa la facultad de sancionar la infracción de alguna disposición del Reglamento mencionado, concretamente la circunstancia de que una persona conduzca un vehículo en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún psicotrópico, en los grados ahí establecidos. Esto es, como el artículo 21 constitucional permite a la autoridad valorar la gravedad de la infracción y, en esa medida, imponer como sanción una multa o, en su caso, un arresto que no exceda de 36 horas, es evidente que el primer párrafo del artículo 102 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal cumple cabalmente con el espíritu del referido precepto constitucional, pues la imposición de esa sanción supone el ejercicio por parte de la autoridad administrativa de la facultad de optar por la multa o por el arresto, como lo dispone el artículo 21 constitucional. Además, la circunstancia de que el citado artículo 102 otorgue el carácter de inconmutable a la sanción de arresto ahí prevista no conlleva una violación al referido precepto constitucional, merced a que, en primer lugar, la última parte del primer párrafo del artículo 21 constitucional no supone un derecho de opción a favor del infractor, sino la facultad de la autoridad administrativa de conmutar la multa por el arresto, con la finalidad de que no quede sin sanción la infracción cometida al Reglamento respectivo; y, en segundo, la autoridad administrativa puede calificar la gravedad de la infracción para determinar la sanción pertinente.

Contradicción de tesis 98/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán.

Tesis de jurisprudencia 117/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de junio de dos mil siete.

En ese sentido, de las tesis de jurisprudencia antes transcrita, se advierte que la Corte resolvió a favor de la constitucionalidad del reglamento impugnado, en razón a las siguientes consideraciones:

a) El artículo 21 constitucional señala la competencia exclusiva de la autoridad administrativa para imponer la sanción de multa o arresto hasta por 36 horas por las infracciones a reglamentos gubernativos y de policía. Esto implica que tiene exclusividad también para verificar la existencia de la infracción y calificar su gravedad.

b) No obstante que el artículo 21 constitucional se encuentra en el capítulo de garantías individuales, no existe derecho de los infractores a elegir su sanción por no encontrarse expresa e indubitablemente establecido en el texto constitucional.

Mediante el uso de la conjunción disyuntiva “o”, este artículo contempla una alternativa excluyente sobre las sanciones que puede aplicar la autoridad administrativa, por ello cuenta con cierto grado de discrecionalidad.

c) El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal está de acuerdo con el texto constitucional, porque otorga la competencia exclusiva a la autoridad administrativa para verificar la existencia de la infracción e imponer la sanción. Respecto de la calificación, la propia “autoridad” determinó como grave esta conducta y en ese sentido fijó como única sanción el arresto, además de contemplar un mínimo y un máximo de horas para efectos de esta misma calificación.

d) Es competencia exclusiva de la autoridad administrativa permutar la multa por el arresto en el caso de que el infractor se niegue o no pueda pagar, siempre y cuando el reglamento así lo permita.

e) Los antecedentes legislativos no aportan ningún elemento para considerar que el particular tenga derecho a elegir su sanción. Inclusive el Constituyente y el reformador “abandonaron” la intención de dejar al arbitrio del infractor optar por la multa o el arresto. Debido a una preocupación económica se ha disminuido el tiempo del arresto.

f) La orientación de la sentencia responde al resguardo del orden público y la vialidad de la Ciudad de México. Las conductas que previene y sanciona son de gravedad y peligro importante para la vida y la integridad física del conductor y de la sociedad en general en términos del “Aviso de establecimiento del programa de control y prevención de ingestión de alcohol en conductores de vehículos en el Distrito Federal”.

Bajo las relatadas circunstancias, la interpretación adoptada por nuestro Máximo Tribunal, sobre el artículo 21 constitucional, misma que ya fue transcrita y analizada es deficiente, pues como lo han sostenido diversos estudiosos de nuestra disciplina jurídica⁴⁹, se debieron tomar en cuenta criterios extralingüísticos, y no solamente realizar una interpretación literal y gramatical del contenido del artículo constitucional en estudio.

De esta forma, se tenía que ponderar el carácter ideológico liberal que se encuentra inmerso en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el cual se le daba especial énfasis a los derechos fundamentales, a través de limitantes al ejercicio de la potestad pública.

Además, un factor determinante que se pasó por alto fueron las estadísticas de la Secretaría de Seguridad Pública que señalan los resultados obtenidos a partir de la instauración del Programa de Prevención y Control de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos del Distrito Federal, las cuales a simple vista, dejan ver que el beneficio del Programa es mínimo, pues en el último informe realizado por el periodo que comprende del año 2003 al 30 de junio de 2009, se infraccionaron a 36,893 conductores de vehículos particulares que resultaron positivos en la prueba de detección de alcohol, variando el resultado por cada ciudadano de 0.41 a 1.80 mg/l de alcohol en aire espirado, además en el mismo periodo se presentaron 12,815 amparos en contra del arresto inconmutable aplicado con motivo de la práctica del alcoholímetro, de los cuales se les concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a tan solo 245 ciudadanos.

⁴⁹ Cortés Llamosa, Margarita, *et al.*, “Interpretar para argumentar”, *Alegatos*, México, número 72, mayo-agosto de 2009, pp. 290 a 293.

Asimismo durante el mismo periodo, sólo se presentaron 10 accidentes automovilísticos, en los que la causa fue el descuido de los ciudadanos por haber consumido y haberse encontrado en estado de ebriedad, de los cuales únicamente uno provocó la muerte de un elemento de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, y los restantes depararon en lesiones en diversos elementos de dicha Secretaría.

En abono a lo anterior, en las citadas estadísticas se observa que se remitieron 22,843 vehículos a lugares de aseguramiento.

Ahora bien, si contrastamos las cifras de personas sancionadas por la práctica del alcoholímetro de 36,893 con el número de homicidios cometidos en este mismo periodo encontramos que hubo 10,774 homicidios, resulta que la aplicación del Programa no ha tenido una repercusión efectiva en la disminución de este tipo de accidentes⁵⁰.

En ese sentido, las estadísticas no parecen suficientes para justificar la violación a la libertad de tránsito, dado que bajo la misma evidencia se puede sostener que es falso el hecho de que el mayor número de muertes se dé por accidentes de tránsito, lo que iría contra la motivación de la instauración del Programa. De esta forma, el arresto es privación de la libertad, su práctica constante, aunque sea por pocas horas, es un acto violatorio de las garantías individuales el cual debe ser inaceptable; además, este tipo de sanción, no garantiza la solución del problema.

Ahora bien, la sanción de arresto inmutable de veinte a treinta y seis horas, prevista en el último párrafo del artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano no viola lo dispuesto en el artículo 21, párrafo cuarto de la Constitución General de la República, en virtud de la redacción e interpretación del texto del artículo constitucional citado, emitidos por el Poder Constituyente, el Poder Reformador, y la Suprema Corte de Justicia de la Unión, respectivamente.

Sin embargo, para una mejor impartición de justicia debe tomarse en consideración que el Derecho al ser una disciplina cambiante, debe adecuarse a

⁵⁰ Informe de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito federal, el informe abarca el periodo 2003-2009, en www.ssp.df.gob.mx (Consulta: 08.02.2012). Las cifras de homicidas fueron obtenidas de los informes estadísticos de la Procuraduría en www.pgj.df.gob.mx (Consulta: 08.02.2012).

las circunstancias fácticas de la sociedad en que rige, es decir, circunstancias sociales, culturales, científicas, económicas, estadísticas, etc., para poder obtener un mejor planteamiento, en este caso de sanciones administrativas, en aras de que los bienes jurídicos se encuentren tutelados efectivamente en todo el ordenamiento jurídico y, particularmente por los reglamentos gubernativos y de policía, entre los cuales se encuentra el Reglamento de Tránsito Metropolitano abordado, buscando como lo consideró el legislador, afectar en menor grado los bienes jurídicos de la persona que cometió la infracción.

Ante ese tenor, es contradictorio que existan dentro del orden jurídico mexicano diversas disposiciones reglamentarias que establezcan la infracción de conducir en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias psicotrópicas, y sancionen tal conducta indiferentemente con multa o arresto, no obstante de la interpretación del artículo 21 constitucional que al efecto realizó nuestro máximo tribunal.

Para demostrar lo anterior, cabe citar algunos reglamentos que sancionan la conducta que hemos expuesto, de conducir bajo los efectos del alcohol o sustancias psicotrópicas, como lo es, por citar tan sólo algunos:

- Reglamento de Tránsito de Veracruz, Boca del Río, en el que se establece en su artículo 181 la infracción de conducir en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes, con su correspondiente sanción consistente en multa de sesenta a cien días de salarios.
- Reglamento de la Ley General de Tránsito y Vialidad del Estado de Tabasco, en su artículo 126, establece que se sancionará a quien circule en estado de ebriedad o bajo el efecto de droga o estupefaciente con multa de 80 a 130 días de salario mínimo y con la suspensión de la licencia por tres meses desde la primera infracción para los particulares y, tratándose de conductores de vehículos del servicio público de transporte de personas procederá la suspensión de la licencia por seis meses desde la primera infracción.
- Reglamento de Tránsito y Vialidad para el Municipio de Lerdo y de Gómez Palacio, ambos del Estado de Durango (artículos 24 y 29, respectivamente),

indican la sanción correspondiente de 14 a 40 días de salario por conducir en estado de ebriedad o con aliento alcohólico.

- Reglamento de Tránsito y Vialidad para el Municipio de San Francisco del Rincón Guanajuato en su artículo 128 sanciona con multa de 12 a 42 días de salario mínimo por conducir con aliento alcohólico o en estado de ebriedad.
- Reglamento de Tránsito y Transporte del Municipio de Arteaga, Coahuila, en su artículo 195 sanciona con multa de 45 a 50 días de salario mínimo por conducir en estado de ebriedad.

De los reglamentos citados, se aprecia que diversas entidades federativas y municipios que comprenden la República Mexicana, en un número significativo, en acatamiento en lo establecido en el artículo 21 de la Constitución General de la República, en la parte que nos concierne, han regulado en sus respectivos Reglamentos de Tránsito, la infracción de conducir automóviles en la vía pública con aliento alcohólico o dentro de las categorías a que hacen referencia, conforme al grado de alcohol en aire espirado que resulte de la práctica del examen conocido como alcoholímetro, estableciendo la sanción consistente en multa y en algunos de ellos se prevé además la conmutación de esta sanción por el arresto.

Partiendo de lo anterior, se afirma que resulta incoherente que en diversos dispositivos reglamentarios en que se encuentra prevista la infracción en comentario, dentro de nuestro orden jurídico en nivel local, los criterios adoptados para sancionarla se apliquen de forma arbitraria, más cuando nos encontramos en presencia de una afectación a bienes jurídicos de la misma índole, cuando el propósito que se busca en los referidos reglamentos es idénticamente el mismo

La comparación resulta de mayor peso, puesto que los bienes jurídicos afectados por la aplicación de la sanción correspondiente, esto es, el patrimonio o la libertad del infractor, lo cual, como se adelanto, resulta contradictorio en razón de que en los reglamentos en que se establece la multa, incluyendo aquellos en que se permite conmutarla por el arresto, así como los que únicamente indican el arresto inconmutable, como lo es el Reglamento de Tránsito Metropolitano, han sido expedidos con el mismo objetivo y en tales casos éste es conseguido

parcialmente, puesto que la práctica del alcoholímetro con su consecuente sanción, de resultar positivo, no propone solución al problema de conducir en estado inconveniente, pues esto atiende a diversos factores culturales, sociológicos, antropológicos, psicológicos y educativos, lo cual además se robustece con las estadísticas antes aludidas.

Todo lo hasta aquí expuesto, nos permite concluir que el artículo 21 constitucional en su redacción vigente, no se encuentra debidamente redactado, pues el mismo no se adecua con las circunstancias reales que se presentan en la sociedad mexicana, y por consiguiente la interpretación que ha realizado nuestro Máximo Tribunal, es igualmente incorrecto, pues se debe expresar en el dispositivo constitucional en análisis la obligación de las autoridades administrativas de prever en los dispositivos reglamentarios, gubernativos y de policía, la aplicación de las sanciones consistentes, en primer término, en multa, en segundo lugar, el trabajo a favor de la comunidad y, finalmente, el arresto, en ese orden, indicando la posibilidad de conmutar la multa y el trabajo a favor de la comunidad por el arresto, además de que se debe delimitar las facultades de las autoridades que intervienen en la expedición y aplicación de los reglamentos referidos.

Bajo esa óptica, se puede afirmar que el artículo 21 constitucional contiene garantías a favor de los gobernados, a fin de asegurarles un eficaz sistema de seguridad pública y de aplicación de sanciones administrativas, estableciendo en su cuarto párrafo la competencia exclusiva de la autoridad administrativa para imponer las sanciones por la infracción de reglamentos de policía y de gobierno, así como para permutar la multa por el arresto hasta por treinta y seis horas, limitando su actuación a los casos en que el infractor no pague la multa que se le impuso, inclusive.

Por otra parte, del análisis del artículo 21 constitucional, relacionado con el dispositivo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, administrado con la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y, conforme a las tesis de jurisprudencias citadas en párrafos que anteceden, se puede verificar que en el presente caso, existen dos autoridades administrativas, a saber: i) el Jefe de Gobierno del Distrito

Federal y *ii*) los Jueces Cívicos. La autoridad citada en primer lugar, tiene facultad para expedir el Reglamento de Tránsito de dicha entidad, en uso de una función materialmente legislativa, mientras que la autoridad citada en segundo término, detenta la función de aplicar las sanciones a que se refiere el citado Reglamento.

Bajo ese tenor, se afirma que existe una contradicción en la redacción del contenido del artículo 21 de la Constitución Federal, pues en principio, establece que es facultad exclusiva de la autoridad administrativa, en el caso en estudio, Jueces Cívicos, de aplicar las sanciones de multa, arresto o trabajo a favor de la comunidad, no obstante también indica que es la autoridad administrativa, quien emite específicamente el Reglamento de Tránsito Metropolitano, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien decidió optar por el arresto como única sanción, en atención a la gravedad de la falta.

Ante esto es preciso decir que, el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional otorga la competencia exclusiva a la autoridad administrativa, particularmente a los Jueces Cívicos para aplicar las sanciones de multa, arresto hasta por 36 horas o trabajo a favor de la comunidad, excluyendo al resto de las autoridades, ya sea de naturaleza penal, civil, laboral, mercantil y administrativa, entre éstas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En ese sentido, si es la autoridad administrativa, Jefe de Gobierno quien eligió el arresto inmutable como única sanción por la infracción al artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, entonces la diversa autoridad administrativa, Juez Cívico (encargado de la aplicación de las sanciones administrativas, por infracción al dispositivo reglamentario en comento), carece de la facultad exclusiva, a que hace referencia el artículo 21 constitucional en estudio, de aplicar la sanción correspondiente, entre multa, arresto o trabajo a favor de la comunidad, para únicamente tener la facultad de aplicar entre el mínimo y el máximo de horas de arresto inmutable que previamente fueron establecidas en dicho Reglamento, esto es, de veinte a treinta y seis horas, sin que en ningún momento se aprecie su facultad exclusiva de optar entre esta sanción y la multa o el trabajo a favor de la comunidad.

Además, una cuestión adicional a lo antes expuesto lo es, que el arresto inconmutable contemplado en el Reglamento de Tránsito Metropolitano constituye una excepción a lo ordenado en el artículo 21 de la Constitución Federal vigente al atenderse la gravedad de una infracción. Este argumento se asemeja a la infracción del Reglamento de referencia a los delitos de peligro (homicidio, lesiones, etc.), en los que el bien jurídico tutelado es indeterminado y la sanción es ejemplar, con la expectativa de reeducar a la sociedad mediante el espectáculo.

Bajo tales premisas, se considera que con la conducta sancionada por el Reglamento en comento, la cual tiene como objetivo la salvaguarda de prerrogativas del mismo infractor, así como de terceras personas, consistentes en la protección de la vida y el patrimonio de aquellos. En la especie se tiene que el Reglamento en comento sanciona únicamente la conducta de conducir un automóvil en estado de ebriedad o bajo los efectos de sustancias psicotrópicas, y no así la afectación del derecho de la vida de terceros o del patrimonio tanto del infractor como de la sociedad en general e incluso el Estado, mediante la imposición de un castigo privativo de libertad, como desde luego lo tutela la pena de prisión aplicada por la comisión del delito de homicidio, lesiones, o cualquier otro tipo de delito patrimonial, en materia Penal.

Bajo las consideraciones expuestas, resulta necesario realizar una reforma al texto del artículo 21, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que en su texto actual establece:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Ahora bien, a continuación se propone la reforma del texto del artículo constitucional antes transcrito, para quedar como sigue:

Compete a la autoridad administrativa en ejercicio de su facultad reglamentaria establecer las sanciones correspondientes a la infracción de

los reglamentos gubernativos y de policía, respetando que en todo caso exista una relación de proporcionalidad y equidad entre la infracción cometida y la sanción correspondiente; indicando los parámetros para evaluar la gravedad de la violación al reglamento administrativo, los supuestos de excepción a la sanción, y las consecuencias jurídicas máximas y mínimas de la violación. Asimismo, en la individualización de sanción administrativa, las autoridades tanto administrativas como judiciales deberán analizar, la gravedad de la violación, las circunstancias personales del infractor, la reincidencia de su conducta, y su capacidad económica.

CONCLUSIONES

Primera.- En contra del arresto inconmutable establecido en el artículo 31 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, procede el amparo indirecto, y de oficio o a petición de parte se debe decretar la suspensión del acto reclamado, para el efecto de que se ponga en inmediata libertad al agraviado.

Segunda.- Una gran cantidad de amparos, ha sido la consecuencia de la notoria inconformidad de la sociedad mexicana, en contra de la aplicación del alcoholímetro y su consecuente sanción de arresto inconmutable.

Tercera.- Las demandas promovidas, en su gran mayoría, son desechadas pues el agraviado no ratifica su escrito inicial de demanda; las que se ratifican se sobreseen o se les niega el amparo y, sólo en casos extraordinariamente excepcionales, el amparo es concedido por violaciones procesales.

Cuarta.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio que indica que el arresto previsto en el Reglamento de Tránsito Metropolitano, en su artículo 31 (antes artículo 102, del abrogado, Reglamento de Tránsito del Distrito Federal), es constitucional al establecer como única sanción la privativa de la libertad, el cual no establece la posibilidad de ser conmutado.

Quinta.- El artículo 21, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la competencia exclusiva de la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por la infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, asimismo establece la permuta de la multa por el arresto.

Sexta.- Se propone que el dispositivo constitucional en comento sea reformado para que imponga la obligación de la autoridad administrativa, distinguiendo de aquella que expide el reglamento de la diversa que lo aplica, de establecer las sanciones por la infracción de reglamentos gubernativos y de policía, bajo un estricto modelo de imposición de sanciones, con la finalidad de preservar los principios constitucionales de proporcionalidad, igualdad, legalidad y seguridad jurídica, recogiendo además directrices impuestas por el derecho administrativo sancionador para la individualización de las sanciones administrativas.

BIBLIOGRAFÍA

CARAVEO VALDEZ, Jaime, *El Ilícito, La Infracción y El Delito*, México, Facultad de Derecho, 2005.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel (coord.), *El juicio de amparo en materia administrativa*, 2ª edición, México, Porrúa, 2009.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Derecho administrativo II*, 3ª edición, México, Cárdenas Velazco Editores, 2006.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Medios de defensa en materia administrativa y fiscal*, 2ª edición, México, Cárdenas Velazco Editores, 2006.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Derecho administrativo constitucional*, 2ª edición, México, Cárdenas Velazco Editores, 2006.

CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Juicio de Amparo*, 4ª edición, México, Porrúa, 2009.

CORTÉS LLAMOSAS, Margarita, *et al.*, "Interpretar para argumentar", *Alegatos*, México, número 72, mayo-agosto de 2009.

CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *666 Preguntas y otras sobre la suspensión de los actos reclamados*, México, Porrúa, 2009.

DE ALBA DE ALBA, José Manuel, *La apariencia del buen derecho en serio*, México, Porrúa, 2011.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Derecho de amparo*, México, Porrúa, 2011.

GONGORA PIMENTEL, Genaro, *La Suspensión en materia administrativa*, 11ª edición, México, Porrúa, 2009.

GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor, *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*, México, Porrúa, 2006.

ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga y CARBONELL, Miguel, *El artículo 22 constitucional y las penas en el Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba, *Las Garantías Individuales*, 2ª edición, México, Oxford, 2010.

MÁRQUEZ ROMERO, Raúl (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, 5ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

MONARQUE UREÑA, Rodolfo y NOVIA CRUZ, Iván, *La suspensión en el juicio de amparo: planteamiento esquemático*, México, Porrúa, 2009.

OLIVOS CAMPOS, José René, *Los Derechos Humanos y sus Garantías*, 2ª edición, México, Porrúa, 2011.

TRON PETIT, Jean Claude, *Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo*, 2ª reimpresión a la 6ª ed. México, Editorial Themis, 2008.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una Nueva Ley de Amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Procedimientos Civiles

Ley de Amparo

Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal

Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta de diciembre de dos mil seis.

Reglamento de Tránsito Metropolitano, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veinte de junio de dos mil siete.