

881209

19
rej.

UNIVERSIDAD ANAHUAC

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



VINCE IN BONO MALUM

LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONSIDERACIONES JURIDICAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA

TESIS CON
FALLA DE C.R.GEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
SYLVIA ADRIANA SARMIENTO JIMENEZ

MEXICO, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Página

INTRODUCCION	1
 <u>CAPITULO I - DEL JUICIO DE AMPARO</u>	
1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.....	6
1.1.1 CONSTITUCION DE 1824.....	6
1.1.2 CONSTITUCION DE 1836.....	7
1.1.3 COMISION REVISORA DE 1840.....	8
1.1.4 PROYECTO DE CONSTITUCION YUCATECA DE 1840.....	9
1.1.5 COMISION DE 1842.....	11
1.1.6 PROGRAMA DE LA MAYORIA DE DIPUTADOS DEL D.F. DE 1846.....	13
1.1.8 CONSTITUCION DE 1857.....	14
1.1.9 CONSTITUCION DE 1917.....	16
1.2 NOCIONES ELEMENTALES.....	16
1.2.1 CONCEPTO.....	18
1.2.2 PARTES EN EL JUICIO.....	20
1.2.2.1 QUEJOSO.....	20
1.2.2.2 AUTORIDAD RESPONSABLE.....	21
1.2.2.3 TERCERO PERJUDICADO	23
1.2.2.4 MINISTERIO PUBLICO.....	25
1.3 ELEMENTOS.....	26
1.3.1 ACTO RECLAMADO.....	26
1.3.2 CONCEPTOS DE VIOLACION.....	28
1.3.3 INTERES JURIDICO.....	29
1.4 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.....	31
1.4.1 INSTANCIA DE PARTE AGRAVLADA.....	32
1.4.2 EXISTENCIA DE AGRAVIO.....	32
1.4.3 RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.....	33
1.4.4 PROSECUCION JUDICIAL.....	34
1.4.5 DEFINITIVIDAD.....	35
1.4.5.1 EXCEPCIONES.....	38

1.5 IMPROCEDENCIAS.....	44
1.5.1 CONSTITUCIONALES.....	45
1.5.2 LEGALES.....	46
1.5.3 JURISPRUDENCIALES.....	57

CAPITULO II AMPARO ADMINISTRATIVO

2.1 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.....	61
2.2 ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MEXICO.....	62
2.3 AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	74
2.4 PROCEDENCIA DEL AMPARO ADMINISTRATIVO DIRECTO.....	78
2.5 PROCEDENCIA DEL AMPARO ADMINISTRATIVO INDIRECTO.....	79
2.6 COMPETENCIA.....	79

CAPITULO III SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

3.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.....	85
3.1.1 SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	85
3.1.2 INICIATIVA DE REGLAMENTACION DE 1852.....	85
3.1.3 LEY DE 1861.....	87
3.1.4 LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE EL RECURSO DE AMPARO DE 1869.....	88
3.1.5 VOTOS DE VALLARTA.....	89
3.1.6 LEY DE AMPARO DE 1882.....	90
3.1.7 CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES FEDERALES DE 1897...	91
3.1.8 LEY REGLAMENTARIA DE 1919.....	92
3.1.9 LEY DE AMPARO DE 1950.....	92
3.2 CONCEPTO, OBJETO Y CONSECUENCIAS.....	94
3.3 NATURALEZA JURIDICA.....	103
3.4 NATURALEZA DE LOS ACTOS RECLAMADOS COMO MATERIA DE LA SUSPENSION.....	111

3.4.1 ACTOS DE PARTICULARES.....	112
3.4.2 ACTOS POSITIVOS.....	112
3.4.3 ACTOS NEGATIVOS.....	113
3.4.4 ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS.....	114
3.4.5 ACTOS PROHIBITIVOS.....	114
3.4.6 ACTOS DECLARATIVOS.....	115
3.4.7 ACTOS CONSUMADOS.....	116
3.4.8 ACTOS NO CONSUMADOS.....	117
3.4.9 ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.....	117
3.4.10 ACTOS EXISTENTES.....	118
3.4.11 ACTOS PRESUNTIVAMENTE EXISTENTES.....	118
3.4.12 ACTOS INMINENTES.....	119
3.4.13 ACTOS INEXISTENTES.....	119
3.4.14 ACTOS INSUBSISTENTES.....	120
3.4.15 ACTOS FUTUROS.....	120
3.5 CLASES DE SUSPENSION EN EL AMPARO INDIRECTO.....	121
3.5.1 DE OFICIO.....	122
3.5.2 A PETICION DE PARTE PROVISIONAL.....	124
3.5.2.1 REQUISITOS PARA LA CONCESION DE LA SUSPENSION PROVISIONAL.....	126
3.5.3 PRUEBAS EN EL INCIDENTE DE SUSPENSION.....	134
3.5.4 COMPETENCIA CONCURRENTE PARA CONOCER DE LA SUSPENSION EN EL AMPARO INDIRECTO.....	139
3.5.5 OTROS REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION EN EL AMPARO INDIRECTO.....	140
3.5.6 GARANTIA Y CONTRAGARANTIA, REQUISITOS PARA LA CONCESION DE LA SUSPENSION.....	143
3.5.7 SUSPENSION EN MATERIA FISCAL.....	145
3.5.8 SUSPENSION DEFINITIVA.....	149
3.5.9 SUSPENSION POR HECHO SUPERVENIENTE.....	150
3.5.10 SUSPENSION EN AMPARO DIRECTO.....	152

CAPITULO IV BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA SUSPENSION DE LOS
ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO
EN MATERIA ADMINISTRATIVA

4.1 IRREPARABILIDAD DE LOS ACTOS RECLAMADOS.....	156
4.2 EFECTOS DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS Y DE LA SENTENCIA DE AMPARO.....	159
4.3 OPORTUNIDAD PARA SOLICITAR LA SUSPENSION.....	161
4.4 INEFICACIA DE LA SUSPENSION Y DE LA SENTENCIA DE AMPARO....	165
4.5 OTORGAMIENTO DE LA GARANTIA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE...	173
4.6 TERCERO PERJUDICADO.....	175
4.7 GARANTIA DE LA LIBERTAD DE TRABAJO.....	176
4.8 PROCEDIMIENTO PARA CONCEDER LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS.....	176
4.9 TRATAMIENTO DEL RECURSO DE REVISION INTERPUESTO POR AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL CASO PROPUESTO.....	179
4.10 TRATAMIENTO DEL RECURSO DE REVISION INTERPUESTO POR EL QUEJOSO EN LA TRAMITACION DEL CASO PROPUESTO.....	182
4.11 OTRA POSIBILIDAD PARA RESOLVER EL PROBLEMA PLANTEADO.....	188
4.12 NECESIDAD DE UN CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.....	190
 CONCLUSIONES	 199
 BIBLIOGRAFIA	 212

Rechacemos todo descanso mientras
haya sobre el mundo un solo sufr
miento o una sola injusticia.

M. Gandhi.

INTRODUCCION

El juicio de amparo constituye, en nuestro país, el medio esencial de control constitucional y de protección en general de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Es el medio más perfecto para salvaguardar los derechos y libertades del individuo frente al eventual actuar ilícito o extralimitado de cualquier autoridad. Esta egregia institución se ha ido perfeccionando, desde su incorporación en la Constitución Yucateca hasta nuestros días, sin cambiar los principios esenciales incorporados desde su gestación; sin embargo, se ha ido adaptando a los requerimientos que -- nuestro México ha determinado, merced a su crecimiento demográfico, económico y social.

El juicio de amparo, es una herencia que recibimos -- las nuevas generaciones de los grandes juristas que ha dado nuestra Patria y nos corresponde a nosotros adentrarnos en -- su estudio, conservar sus principios esenciales, proponer -- ideas nuevas para perfeccionarlo, ajustarlo y adecuarlo a -- las exigencias de una sociedad moderna y extraordinariamente cambiante; corresponde a nosotros, emprender los esfuerzos --

necesarios para lograr que siga cumpliendo con su teleología.

La función administrativa y su ejercicio han tenido - históricamente un papel preponderante; en las últimas décadas, hemos asistido a un enorme y acelerado crecimiento de - nuestra sociedad en general, que demanda todo tipo de servicios del gobierno. Esto ha determinado un crecimiento extraordinario de la Administración Pública, ha propiciado también, la preponderancia del ejercicio administrativo y la - ratificación de su fortaleza, hemos visto crecer sus atribuciones, funciones, facultades y competencia; por lo que la - legislación en este ámbito resulta ineficaz, a pesar que ha crecido enormemente, la realidad la ha rebasado. Son ineficientes los sistemas procesales con que cuentan los gobernados, en sus relaciones con la administración, para asegurar la consecución de sus derechos subjetivos o la prevención de su menoscabo, aún el propio juicio de amparo y la suspensión de los actos reclamados no cumplen plenamente con sus fines.

Es necesario por todo esto, revisar a fondo todo lo - relativo al ejercicio de la función administrativa, a sus fa cultades y competencia, es necesario también, relacionar este ejercicio con nuestro juicio de amparo, para evitar que - en este ámbito, pierda su eficacia y finalmente es urgente - revisar y perfeccionar la suspensión de los actos reclamados en el amparo administrativo.

Todo este orden de ideas ha motivado la realización de este trabajo y le ha dado origen; hemos querido en él, emprender un estudio principalmente de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo administrativo, para ello nos pareció necesario desarrollar los siguientes aspectos: En el capítulo primero analizamos al juicio de amparo, sus características fundamentales y principios generales; en el capítulo segundo desarrollamos aspectos fundamentales, relacionados con el juicio de amparo administrativo; en el tercer capítulo estudiamos a la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo en materia administrativa y; finalmente, incorporamos en el capítulo cuarto, breves consideraciones en relación a la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo en materia administrativa y con motivo de las reflexiones surgidas a lo largo del desarrollo y conformación de este trabajo, realizamos propuestas.

El juicio de amparo surge como una obra del hombre y a pesar de su perfección, sigue siendo perfectible, porque su eficacia no es totalmente óptima en todas las materias, principalmente en el ámbito administrativo, ya que la inercia social ha desbordado las normas y exige hoy, nuevos planteamientos. El reto es entonces la adaptación de nuestras -- instituciones a la citada inercia social.

La vigorización de nuestras Instituciones, traerá co-

mo consecuencia, el fortalecimiento de nuestra patria. En el ámbito jurídico existen retos a vencer, nuestra contribución en ese sentido es un imperativo que nos exige la realidad nacional. Los mexicanos de hoy, como los de ayer, nos habremos de adaptar a las exigencias de nuestro tiempo.

Aprended a hacer justicia.

Virgilio.

CAPITULO PRIMERO
DEL JUCIO DE AMPARO

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es indispensable partir del estudio de todas y cada una de las constituciones que han regido a nuestro país, a partir del México independiente, para con esa base, identificar el nacimiento del juicio de amparo.

1.1.1 CONSTITUCION DE MIL OCHOCIENTOS VEINTICUATRO

Fue promulgada el cuatro de Octubre de mil ochocientos veinticuatro, y es, propiamente, la primera constitución que se le da al México independiente. Su objetivo fue otorgar una nueva estructura a la nación mexicana. Establece el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal.

La importancia de esta Constitución como antecedente del juicio de amparo, es que trató de preparar la independencia del poder Judicial, al determinar que la elección de Magistrados de la Suprema Corte, debería de hacerse por la legislatura de los estados, sosteniendo así, que el pueblo a través de sus representantes se encargaría de nombrar a los

que deberían formar el poder Judicial, otorgando de esta forma una independencia respecto de los otros poderes. Carece de un capítulo de garantías individuales y no contiene medios correctos para evitar violaciones a la Constitución.

Sin embargo, en forma ligera, el artículo ciento treinta y siete preceptuaba las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, refiriéndose a las facultades de "conocer" de las infracciones de la Constitución y de las leyes generales, según se prevenga en la ley. A este respecto González Cosío afirma que:

...no es de considerarse lo estatuido por este artículo como antecedente directo del juicio de amparo, ya que ni siquiera fue dictada la ley reglamentaria que hubiese regulado la atribución señalada por dicho artículo. (1)

1.1.2 CONSTITUCION DE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SEIS

Modifica la forma de gobierno de Federal a Central, - mediante las llamadas "siete leyes constitucionales" en las cuales, además de los tres poderes conocidos, se crea un cuarto poder: El conservador, que a pesar de sus abusos, puede tomarse como un antecedente del control constitucional -- por órgano político, aunque de índole histórico, pues no funcionó. (2) vigilaba a los otros poderes y podía anular cual-

1. ARTURO GONZALEZ COSIO: El Juicio de Amparo; la ed., Porrúa, México, 1985, p. 27.

2. Cfr. ibid.

quier ley o acto que promovieran, declarando cual era la voluntad de la Nación, situación que se prestó a abusos, ya -- que no establece a quien correspondía calificar los actos de dicho poder, cuando en sus fallos o resoluciones, se cometían actos contrarios a la Constitución; establecía:

Que todas las declaraciones del poder conservador deberían de ser obedecidas sin réplica por todas las personas a -- quienes se dirigiesen... El Supremo Poder Conservador no -- es responsable en sus operaciones, más que ante Dios y la opinión pública, y sus miembros no podrán ser juzgados por sus opiniones. (3)

Fue, esta constitución, un primer ensayo para preservar las garantías individuales, pero en la práctica produjo resultados desastrosos porque limitaba el ejercicio de los otros poderes. Esto originó enemistades y rupturas entre los demás poderes ya que sus resoluciones tenían validez absoluta y universal.

Es un antecedente remoto de nuestro actual juicio de amparo, en cuanto a la temporalidad para atacar una ley inconstitucional.

1.1.3 COMISION REVISORA DE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA

A medidados de mil ochocientos cuarenta el juriskon-- sulto José Francisco Ramírez, integrante de la comisión en--

3. Cfr. FERNANDO ARILLA BAS: El Juicio de Amparo; la. ed., Kratos, México, 1982, pp. 26-28.

cargada de proponer modificaciones y reformas a las leyes -- constitucionales de mil ochocientos treinta y seis, emite un voto particular por la separación y autonomía de los poderes y propone el establecimiento de un medio protector de la -- Constitución, para que cuando ésta fuera violada, cierto número de Diputados, Senadores, o juntas Departamentales acudieran en "reclamo" ante la Suprema Corte de Justicia para subsanar la violación cometida. Establece Ramírez, el deseo de que el control de la Constitución sea ejercido por Órgano Judicial, al afirmar que el poder Conservador debería ser -- substituido, en sus funciones de salvaguardar a la Constitución, por las autoridades Judiciales. Su mérito radica en -- tres propuestas:

- a) La suspensión del supremo poder Conservador;
- b) La independencia entre los poderes y
- c) La creación de un Órgano Judicial encargado del -- cumplimiento de la Constitución en manos de la Suprema Corte.

1.1.4 PROYECTO DE CONSTITUCION YUCATECA DE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA

La paternidad de este proyecto se debe a Manuel Crescencio Rejón, en él se consagra por primera vez el juicio de amparo. Rejón consideró conveniente insertar diversas garan-

tías individuales tales como la libertad religiosa y de imprenta, pero pensó que no sólo bastaba su enumeración o declaración, sino que era necesario prever un medio eficaz para hacerlas valer y para tal efecto era necesario que se revistiera a la Suprema Corte de:

...un poder suficiente para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso, y a las ilegales del poder Ejecutivo, en las ofensas que se hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado; y que los jueces se arreglen en sus fallos a lo prevenido en el código fundamental, prescindiendo de las leyes o decretos posteriores que de cualquier modo lo contradigan.

La Suprema Corte al dictar sus sentencias no tendría -- por objeto más que el de descargar el golpe sobre un interés personal y la ley sólo se encontraría ofendida -- por casualidad, aún así, de todos modos, la Ley no quedaría destruída; se disminuiría fuerza moral, pero no -- se suspenderá su efecto material. (4)

Nótase ya el sentido de los efectos de la sentenciade amparo al prevenir su relatividad con el objeto de que no se pensara que el poder Judicial podía juzgar los actos de los otros poderes en forma general, sino sólo ocupándose, en caso particular sobre el juicio planteado.

También corresponde a Crescencio Rejón, el haber usado por primera vez el verbo "amparar" cuando sostiene en uno de los artículos de la iniciativa del proyecto de Constitución de Yucatán que:

4. CARLOS ECHANOVE TRUJILLO: La vida Pasional o Inquieta de Crescencio Rejón; 3a. ed. corregida., Porrúa, México, 1962, p. 270.

Corresponde a este tribunal (el superior del estado) el amparo o goce de sus derechos a los que pidan su protección contra las leyes o decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra los procedimientos de gobierno o Ejecutivo reunido, cuando en ello se haya infringido el código fundamental, o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas. (5)

Hugo B. Margain, a título de conclusión respecto de - lo previsto por la constitución yucateca dice que:

La obra de Rejón es sólo un mero antecedente del amparo, ya que en una Constitución de una entidad federativa únicamente se puede idear un régimen de vigilancia de su -- propia Constitución local, y lo que se persigue en un -- sistema federal es el control contra las leyes o actos. Sin embargo, Rejón logró un sistema de vigilancia constitucional en el ámbito en que podía establecerlo y estructuró el primer intento jurisdiccional para mantener incólume la Constitución, en un caso local, con la finalidad de evitar actos arbitrarios. (6)

1.1.5 COMISION DE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS

En el año del mil ochocientos cuarenta y dos, se estableció una comisión con la finalidad de reformar la Constitución de mil ochocientos treinta y seis. Fue presentado un -- proyecto, conocido por el de la minoría, en el cual se sientan las bases de nuestro actual juicio de amparo, presentado por tres miembros que se proclamaron por la República Federal y fueron: Muñoz Ledo, Mariano Otero y Espinoza de los Monteros.

5. Ibid., p. 272.

6. HUGO B. MARGAIN: Los derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa; 7a. ed., Porrúa, México, 1964, p. 45.

Declaraba que los derechos individuales debían ser el objeto primordial de protección de las instituciones constitucionales. Así, en su artículo cuarto establecía:

La Constitución reconoce los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales, todas las leyes deben respetar y asegurar estos derechos y la protección que les concede es igual para todos -- los individuos. (7)

No solamente se enunciaron las garantías de los gobernados, sino que se previó un modo procesal de asegurarlas, y así el artículo ochenta y uno decía que:

Todo acto del poder legislativo o del ejecutivo, que se dirija a privar a una persona determinada de uno de los derechos garantizados, puede ser reclamado ante la Suprema Corte, se decidirá sobre la querrela definitivamente. (8)

Lo interesante de este proyecto es que previó la suspensión del acto reclamado, es decir, que las cosas se dejaran en el estado en que se encontraban antes de la supuesta o real violación alegada, entre tanto no se resolviera sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de fondo del -- asunto en cuestión, lo que le vino a dar al juicio de garantías la fuerza y tónica de nuestros días.

Desafortunadamente no llegó al terreno práctico, pero

7. *Ibid.*: pp. 46-49.

8. *Ibid.*

servió de punto de partida, para que, años más tarde, se intitulara el juicio de amparo como es conocido en nuestros días.

1.1.6 PROGRAMA DE LA MAYORIA DE LOS DIPUTADOS DEL DISTRITO FEDERAL DE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS

Resalta la obra de Manuel Crescencio Rejón, al considerar ya, dentro del juicio de amparo, una fórmula nueva para el efecto de que las sentencias fueran atacadas por funcionarios y autoridades responsables, y no quedara como simple declaración lírica del poder Judicial; sino que tuviera la coercibilidad requerida para que sus resoluciones se cumplieran y no fueran letra muerta. Es de hacerse notar que no tuvo importancia práctica, pero es útil como pauta a seguir en este estudio como antecedente del juicio de amparo. (9)

1.1.7 ACTA CONSTITUTIVA Y REFORMAS DE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SIETE

En el acta de reformas, obra exclusiva del Jurisconsulto Mariano Otero, se bosqueja el juicio de amparo, al colocar al poder Judicial como salvaguarda de las garantías, ante los frecuentes ataques de diversas autoridades, sosteniendo que dicho poder era el protector nato de los derechos

9. Cfr. JOSE R. PADILLA: Sinopsis de Amparo; 1a. ed., Cárdenas, México, 1975, p. 78.

particulares, preceptuando en su artículo veinticinco que:

Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general de la ley o del acto que la motivare.
(10)

Sin embargo, este precepto fue letra muerta y no tuvo aplicación por falta de ley reglamentaria. La iniciativa revela la inquietud de Otero por salvaguardar los derechos del individuo, dándoles una protección eficaz y que se iba a reflejar en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete.

1.1.8 CONSTITUCION DE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE

En esta Constitución ya se contiene un enunciado muy claro de los derechos del hombre, preocupados los constituyentes por los abusos del poder, quisieron proteger al individuo, otorgándole sus derechos públicos en forma expresa.

El control de la Constitución quedó encomendado al órgano jurisdiccional, ya que la Suprema Corte conocería ---

de los actos o leyes que el particular estimara violatorios de sus derechos públicos individuales, lográndose así, que - se hiciera posible la justicia mexicana, del juicio de amparo, tal y como es conocido en nuestra época.

El artículo ciento uno de dicha Constitución, es --- igual al ciento tres de la actual y establece que:

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que viole las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de autoridad que vulneran o restringan la soberanía de los estados y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal. (11)

En su artículo ciento dos se disponía que el juicio - de garantías debería de ser interpuesto a petición de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley. Respecto de los efectos de las sentencias establecía que:

...serán siempre tal que se ocupen de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. (12)

11. JOSE R. PADILLA: op. cit., p. 78.

12. Ibid., p. 80.

1.1.9 CONSTITUCION DE MIL NOVECIENTOS DIEZ Y SIETE

En virtud de que posteriormente serán analizados aspectos fundamentales del juicio de amparo, omitimos elaborar comentarios, respecto de la vigente Constitución, ya que dichos aspectos constituyen materia de la presente investigación.

1.2 NOCIONES ELEMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO

Previo al análisis de la suspensión de los actos reclamados, haremos una breve alusión a las nociones más elementales del juicio de amparo, sin pretender en ningún momento, abarcar todos sus elementos y características, ya que no constituyen el objetivo de esta tesis.

El juicio de amparo es un control constitucional regulado en los artículos ciento tres y ciento siete. Su objeto principal es proteger a los gobernados de los actos de autoridad que son violatorios de garantías individuales.

El juicio de amparo tiene por objeto:

...resolver toda controversia que se suscite:

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

- II. Por leyes o actos de autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal. (13)

El caso más frecuente, en la vida jurídica de nuestro país, es el supuesto previsto en la fracción primera del citado artículo, ya que de él, pueden formar parte tanto los actos de carácter legislativos que realiza la autoridad y -- que se objetivizan a través de la ley, como la ejecución de un mandato de autoridad administrativa.

El artículo ciento siete constitucional regula los -- principios generales del juicio de amparo estableciendo:

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:

- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia -- de parte agraviada;
- II. La sentencia será tal que sólo se ocupe de indivi-- duos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la -- queja, sin hacer una declaración general respecto -- de la ley o acto que la motivare... (14)

En términos específicos se reglamentan los artículos --- ciento tres y ciento siete constitucionales en la ley de am paro vigente.

13. Art. 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5a. ed., Pac, México, 1986, p. 178.
14. Art. 107: *ibid.*, p. 179.

Con el objeto de proporcionar antecedentes de las interpretaciones judiciales de la naturaleza del juicio de amparo, transcribimos las siguientes jurisprudencias:

AMPARO, NATURALEZA.- El juicio constitucional de amparo no constituye una tercera instancia o recurso de casación en el que se requiera evaluar los datos de convicción ya que fueron valorados por los grados de la instancia, puesto que el amparo es un juicio concentrado - de anulación, esto es, un medio de control constitucional en el que se enjuicia al órgano judicial que pronunció la sentencia reclamada para resolver si en ésta se han violado garantías individuales, en cuyo caso procede restituir al quejoso en el goce de las mismas. (15)

AMPARO.- El objeto de este juicio es que la justicia Federal intervenga en todos aquellos casos en que se hayan ejecutado por cualquier autoridad hechos que constituyan una violación de garantías. (16)

1.2.1 CONCEPTO DEL JUICIO DE AMPARO

Es indispensable citar algunas definiciones emitidas por los diversos tratadistas de la materia:

Ignacio Buroga dice sobre el juicio de amparo que es la:

...institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación - secundaria que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular, y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad. (17)

15. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1965; primera sala, segunda parte, --- p. 480.
16. JURISPRUDENCIA: Semanario Judicial de la Federación; Quinta época, - tomo XIV, p. 1840.
17. IGNACIO BURGOA: El Juicio de Amparo; 2a. ed., Porrúa, México, 1984, pp. 176-177.

Arellano García opina a este respecto que es:

...la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejosa, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional Federal o Local, para reclamar de un órgano del Estado Federal, Local o Municipal, denominado "autoridad responsable", un acto o ley que el citado quejoso estima, vulneran las garantías individuales o el que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios. (18)

Para Ricardo Couto el amparo es:

...un medio esencialmente práctico, creado por el legislador para reparar al individuo en el goce real y positivo de sus derechos. (19)

Soto Gordoa y Lievana Palma, dicen del juicio de amparo que:

...tiene por objeto principal, proteger a la persona, ya sea física o moral, en el goce de sus derechos, contra actos de cualquier autoridad que los vulneren. (20)

Octavio A. Hernández opina que:

El amparo es una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un procedimiento judicial, extra ordinario, constitucional y legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción, y cuyo objeto es que el Poder Judicial de la Federación o los órganos auxiliares de éste vigilen imperativamente la actividad de las auto

-
18. CARLOS ARELLANO GARCÍA: El Juicio de Amparo; 1a. ed., Porrúa, México, 1982, p. 309.
19. RICARDO COUTO: Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo; 4a. ed., Porrúa, México, 1983, p.47.
20. I.SOTO GORDOA, G. LIEVANA PALMA: La Suspensión de Acto Reclamado en el Juicio de Amparo; 2a. ed., Porrúa, México, 1977, p. 8.

ridades, a fin de asegurar por parte de éstas, y en beneficio de quien pida el amparo, directamente el respeto a la Constitución e indirectamente a las leyes ordinarias, en los casos que la propia Constitución y su ley reglamentaria preven. (21)

A este respecto Alfonso Noriega dice que:

El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación. (22)

1.2.2 PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

Se requieren como presupuestos para la procedencia del juicio de amparo los siguientes elementos:

1.2.2.1 QUEJOSO.- Debemos tomar en consideración lo prescrito en los artículos ciento tres constitucional, primero, cuarto y setenta y cuatro de la ley de amparo, de lo cual concluiremos que es la persona física o moral que solicita el amparo y protección de la justicia de la Unión, o a cuyo nombre se solicita, debiendo existir una afectación en su esfera jurídica de un modo directo.

21. OCTAVIO A. HERNÁNDEZ: Curso de Amparo; 2a. ed., Porrúa, México, 1983, p.6.

22. ALFONSO NORIEGA: Lecciones de Amparo, 1a. ed., Porrúa, México, 1975, p.56.

AMPARO.- Sólo puede promoverse y seguirse por la parte a quien perjudica el acto que se reclama, pudiendo hacerlo por sí, por apoderado, por representante legítimo, por su defensor, y también por medio de algún pariente, y -- hasta por un extraño, en los casos en que expresamente -- lo permite la ley. (23)

1.2.2.2 AUTORIDAD RESPONSABLE.- El artículo décimo -- primero de la ley de amparo establece que:

Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. (24)

Gabino Fraga afirma que no sólo se hallan comprendidas aquellas autoridades que tienen el carácter de órganos -- de el estado que se encuentran facultades para decidir o ejecutar sus resoluciones, sino que el término de "autoridad" -- para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circuns -- tancias ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. (25)

Para Arellano García autoridad responsable es el:

23. JURISPRUDENCIA: Semanario Judicial de la Federación; Quinta época, - tomo XIV, No. 29, p. 1840.
 24. Art. 11 Diario Oficial de la Federación de 11 de enero de 1988.
 25. Cfr. GABINO FRAGA: Derecho Administrativo; 23 ed., Porrúa, México, 1984, p. 126.

...órgano de autoridad estatal federal, local o municipal realizadora presunta de la actuación que se combate en el amparo. (26)

Para José R. Padilla, autoridad responsable es el:

...órgano de gobierno que al desplegar su facultad de imperio y produciendo una ley, sentencia, o un acto genérico, agravia a los gobernados. (27)

AUTORIDADES RESPONSABLES.- Lo son no solamente la autoridad superior, que ordena el acto, sino también los subalternos que la ejecutan o tratan de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellos procede el amparo. (28)

A este respecto González Cosío dice que:

Todo organismo estatal que actúa como persona jurídica de derecho público con carácter soberano puede ser considerado como autoridad responsable; incluyendo a los organismos descentralizados cuando actúan externamente por disposición de la ley y por medio de autoridades estatales que ejecutan actos no por propia decisión, sino por decisión del propio organismo descentralizado, de acuerdo con la ley correspondiente. (29)

En conclusión, podemos afirmar, que sólo es autoridad responsable la que obra en atribuciones que la Ley le otorga y las que de hecho pueden imponer actos y sanciones por medio de la fuerza pública.

26. C. ARELLANO GARCIA: Op. cit., p. 310.

27. JOSE R. PADILLA: Op. cit., p. 185.

28. JURISPRUDENCIA: apéndice 1917-1975; quinta época, tomo común, tesis 55, p. 115.

29. ARTURO GONZALEZ COSIO: op. cit., p. 43.

1.2.2.3 TERCERO PERJUDICADO.- De acuerdo a lo establecido por el artículo quinto de la ley de amparo pueden intervenir en el juicio 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 -- contra actos judiciales del orden penal, siempre que estos 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. (30)

En opinión de Octavio A. Hernández, tercero perjudicado es la persona que:

...tiene derechos opuestos a los del quejoso y, en consecuencia, interés jurídico en que subsista el acto reclamado, y puede, legalmente, comparecer con tal carácter en el juicio de amparo, para procurar dicha subsistencia. (31)

González Cosío señala que:

30. Art. 5 Fr. III de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos -- 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5a. ed., Pac, México, 1986, p. 4.
31. OCTAVIO A. HERNANDEZ: op. cit., p. 166.

La institución del tercero perjudicado no es un elemento constante en el juicio de amparo, ya que puede haberlo o no, dependiendo esto de que existan personas cuyos derechos hayan sido lesionados o puedan ser lesionados estando fuera de la contienda principal entre autoridad y quejoso. (32)

Es importante señalar en relación a la institución -- del tercero perjudicado un elemento que reviste trascendencia lingüística, ya que a nuestro parecer debería calificarse como "tercero interesado" en la subsistencia del acto reclamado, ya que el calificativo de "perjudicado" presume un perjuicio que no necesariamente existe y que no necesariamente va a existir, ya que eso depende potencialmente, del resultado del juicio de amparo planteado y no debe dar lugar a una presunción de perjuicio la solicitud de la protección y amparo de la justicia Federal, en base a que la solicitud no necesariamente será concedida.

Concluyendo, podemos afirmar que no sólo es tercero - perjudicado aquel que reúna los requisitos previstos en el - artículo quinto fracción tercera de la ley reclamatoria de los artículos ciento tres y ciento siete constitucionales, - sino que además deben reunir los requisitos de interés legítimo y directo en la subsistencia del acto reclamado y por - lo tanto de sus consecuencias, esto en base a jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la --- cual establece que:

32. ARTURO GONZALEZ COSIO: op. cit., p. 77.

La disposición del artículo once fracción cuarta de la ley de amparo, (refiriéndose a la ley de amparo de 1919) debe entenderse en el sentido de considerar terceros perjudicados a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso e interés por lo mismo, en que subsista el acto reclamado, pues de otro modo se le privaría de la oportunidad de defender las prerrogativas que pudiera proporcionarles el acto o la resolución, motivo de la violación alegada. (33)

En base al estudio de Arilla Bas, podemos afirmar que es obligatorio emplazar a juicio al tercero perjudicado, ya que la omisión del emplazamiento origina la revocación de la sentencia y en el caso de que ya se hubiese dictado, da lugar a la reposición del procedimiento hasta el momento de la omisión. (34)

Como último requisito de los previstos en el artículo quinto de la ley de amparo debemos hacer alusión al:

1.2.2.4 MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.- De acuerdo a lo previsto por la fracción cuarta del artículo quinto de la ley reglamentaria de los artículos ciento tres y ciento siete constitucionales el Ministerio Público Federal podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señale, independientemente de la obligación que tiene de procurar la pronta y expedita administración de justicia. (35)

33. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1965, tercera sala, tesis 1074.

34. Cfr. FERNANDO ARILLA BAS: Op. cit., p. 70.

35. Cfr. Art. 5 Fr. IV de la LARACPEUM; op. cit., p. 5.

En opinión de González Cosío el verdadero carácter del Ministerio Público Federal consiste en que:

constituye la salvaguarda de la sociedad debiendo actuar siempre de buena fe y con la intensidad de que sea esclariado el derecho en controversia y defendida la Constitución que estructura la vida de la comunidad. (36)

La S.C.J.N. ha opinado que:

Si bien es cierto, que conforme a la ley de amparo, el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, también lo es que no tiene carácter de contendiente, ni de agraviado, sino el de parte reguladora — del procedimiento, y como el amparo sólo puede seguirse por la parte a quien perjudique la ley o el acto que lo motivó, y es evidente que el Ministerio Público ningún interés directo tiene en dicho acto, que sólo afecta in tereses de las partes litigantes en el juicio constitucional de amparo, no es de tomarse en cuenta el recurso de revisión que haga valer, tanto más, si los agravios en que la funda, afectan sólo a la autoridad responsable, y ésta ha consentido la resolución del juez de Distrito. (37)

1.3 ELEMENTOS DEL JUICIO DE AMPARO

1.3.1 ACTO RECLAMADO

Acto imperativo que puede consistir en una disposición legislativa en sentido material o en una conducta de carácter positivo o negativo.

36. ARTURO GONZÁLEZ COSÍO: op. cit., p. 82.

37. JURISPRUDENCIA: Semanario Judicial de la Federación; apéndice al tomo LXXVI, tesis 626, p. 986.

ACTO RECLAMADO.- Debe apreciarse en el juicio de amparo tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, en el momento de ejecutarse. (38)

Arellano García opina que acto reclamado es:

una conducta de autoridad estatal nacional, por la que se crea o aplica una norma jurídica unilateral, obligatoria y coercible, cuyo destinatario es un sujeto que se halla como gobernado en un plano subordinado y que debe acatar el mandato de la autoridad en virtud del "imperium" a que nos hemos referido, so pena de ser sancionado si no se ciñe a la norma. Sólo conviene agregar que el acto reclamado también puede consistir en una conducta omisiva o abstencionista de la autoridad que también puede ser reclamada por el gobernado. (39)

Es conveniente analizar la procedencia de los actos reclamados, los cuales deben limitarse a lo prescrito en el artículo ciento tres constitucional y, en consecuencia, debemos entender por tal, toda conducta imperativa, omisiva o positiva efectuada por una autoridad, sea Municipal, Estatal o Federal, siempre y cuando reúna los requisitos para ser calificada como autoridad responsable, y que se ubique en los supuestos previstos por la Constitución, es decir, por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y por leyes o actos de autoridad de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

38. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1975; Octava parte, pleno y salas, tesis 1, p. 1.

39. CARLOS ARELLANO GARCÍA: op. cit., p. 531.

El tema de los actos reclamados será analizado en el capítulo tercero.

1.3.2 CONCEPTOS DE VIOLACION

Es la relación lógica que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos, por dichos actos.

CONCEPTOS DE VIOLACION QUE NO REUNEN LOS REQUISITOS DEL ARTICULO 116 DE LA LEY DE AMPARO.- Si los quejosos no cumplieron con el artículo 116 de la Ley de Amparo porque los conceptos de violación aducidos no reúnen las condiciones necesarias para que sean considerados como tales, faltando conceptos de violación y considerados éstos como esenciales en el juicio de garantías, por ser el medio eficaz y único para establecer la violación o violaciones, se debe concluir que se surte la causal prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley citada. (40)

CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES.- Si no se exponen las razones por las que se estima que la responsable es ta obligada a declarar correctas las consideraciones contenidas en la sentencia de primer grado, sino que en la demanda de garantías sólo se hace una afirmación dogmática al respecto, tal aseveración no puede tomarse en cuenta como concepto de violación, dado que no consiste en un razonamiento jurídico concreto que combata las apreciaciones contenidas en el fallo reclamado. (41)

CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES.- Son inoperantes los conceptos de violación que se limitan a repetir casi textualmente los agravios expresados en la apelación, sin aducir nuevos argumentos para combatir las conside-

40. SALVADOR CASTRO ZAVALA: Práctica del Juicio de Amparo; 4a. ed., -- Cárdenas, México, 1982, p. 321.

41. SALVADOR CASTRO ZAVALA: 65 años de Jurisprudencia Mexicana 1917-- 1981, 1a. ed., Per Se editorial, México, 1984, p. 533.

raciones modulares que sirvan de base a la responsable para desestimar dichos agravios, que se reiteran como conceptos de violación. (42)

En resumen, debemos entender por conceptos de violación aquellos razonamientos o argumentos, por virtud de los cuales él o los quejosos consideran que han sido violadas en su perjuicio garantías individuales, contenidas en nuestra carta magna, por la o las autoridades responsables, y dichos conceptos de violación deben encontrarse íntimamente relacionados con los actos que se reclaman, básicamente debe demostrarse la incongruencia existente entre las normas constitucionales previstas para cada caso concreto y los actos que se reclamen.

1.3.3 INTERES JURIDICO

Es la afectación directa de la esfera jurídica del -- quejoso por el acto reclamado, creando, extinguiendo, modificando o transmitiendo derechos y obligaciones.

Rafael de Pina define al interés jurídico como la:

...disposición de ánimo creada en quien la ejerce por el convencimiento de que, en un caso dado, la intervención de un órgano jurisdiccional es inexcusable para prevenir un daño o un perjuicio, o para corregir o ha-

cer cesar los efectos de los que se hayan producido o se estén produciendo y de que por consiguiente, sólo por la vía del proceso se puede alcanzar la protección de los derechos afectados. (43)

INTERES JURIDICO EN EL AMPARO.- La afectación de los - intereses Jurídicos debe realizarse de manera directa para que sea procedente el juicio de amparo. No acontece esa situación, cuando es mediata la afectación que produce al promovente del amparo el acto de autoridad que éste reclama. (44)

INTERES JURIDICO, AFECTACION DEL. DEBE PROBARSE FEHA-CIENTEMENTE.- En el juicio de amparo, la afectación - del interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse solamente a base de presuncio- nes. (45)

INTERES JURIDICO EN EL AMPARO. OBLIGACION DE PROBARLO AUNQUE OPERE PRESUNCION DE CERTEZA DE LA EXISTENCIA - DEL ACTO RECLAMADO POR FALTA DE INFORME.- La presun- ción de existencia del acto reclamado por falta de in- fome justificado de las autoridades responsables que previene el artículo 149 de la Ley de amparo, no exi- me al quejoso de la obligación que tiene para accredi- tar que el acto que reclama afecta su interés jurídi- co, ya que de no hacerlo el juicio de garantías resul- ta improcedente y debe sobreseerse en términos de la fracción V del artículo 73 y III del artículo 74 de la Ley de amparo. (46)

43. RAFAEL DE PINA: Diccionario de Derecho; 12a. ed., Porrúa, México, -- 1984, p. 308.

44. JURISPRUDENCIA: Informe 1982, Segunda parte, segunda sala, tesis 6, pp. 9-10.

45. JURISPRUDENCIA: Informe 1984, Segunda sala, num. 107, p. 102.

46. JURISPRUDENCIA: Informe 1984, Segunda sala, num. 108, p. 102.

1.4 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO

Existen, de acuerdo a los estudios realizados por diversos tratadistas de la materia, diversas clasificaciones - de los principios fundamentales del juicio de amparo, nosotros partiremos de los previstos en el artículo ciento siete, complementario del ciento tres constitucional; los principios del juicio de amparo son:

- Instancia de parte agraviada.
- Existencia del agravio.
- Prosecución judicial del amparo.
- Relatividad de los efectos de la sentencia de amparo.
- Definitividad del acto reclamado.
- Estricto derecho de la sentencia de amparo.
- División de competencias.
- Sustanciación del juicio.
- Suspensión del acto reclamado.
- Obligatoriedad de la jurisprudencia.
- Sobreseimiento por caducidad.
- Intervención del Ministerio Público en el juicio de amparo.
- Sanción a las autoridades responsables.

Analizaremos, brevemente, los que importan mayor interés para el presente estudio.

1.4.1 PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA

En función de este principio, todos los juicios de amparo se inician a petición de la parte agraviada, ya por la ley, ya por el acto de autoridad que se considere inconstitucional y por lo tanto, violatorio de garantías individuales. En razón de este principio no es posible que dicho juicio se inicie oficiosamente. La base de este principio se incluye - en la fracción primera del artículo ciento siete constitucional y se ratifica en el artículo cuarto de la Ley de amparo.

A este respecto el maestro Juventino V. Castro, dice que:

El proceso de amparo sólo puede tener vivencia a iniciativa o instancia de parte, o sea por vía de acción. (47)

1.4.2 PRINCIPIO DE EXISTENCIA DE AGRAVIO.

Podemos entender como agravio el perjuicio que sufre el gobernado en su esfera jurídica de derechos en razón de un acto u omisión de autoridad, el cual es inconstitucional o ilegal.

Es de considerarse lo manifestado por José R. Padilla

47. JUVENTINO V. CASTRO; El Sistema del Derecho de Amparo; 1a. ed., Porrúa, México, 1979, p. 105.

quien transcribe jurisprudencia emitida por la S.C.J.N. estbleciendo en relación a la palabra perjuicio que:

"Debe entenderse *no* en los términos de la ley Civil, como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera haberse obtenido, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona... (48)

Y más adelante continúa diciendo que:

la naturaleza del agravio debe ser personal; el perjuicio que cause el acto reclamado debe ser directo al quejoso para que proceda la acción de amparo. (49)

De no reunir la demanda de amparo un agravio personal y directo, se genera la improcedencia en razón de lo prescrito en las fracciones quinta y sexta del artículo setenta y tres de la ley de amparo y en virtud de esa improcedencia se generará el sobreseimiento con base en la fracción tercera del artículo setenta y cuatro de dicha ley.

1.4.3 PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Este principio, mejor conocido como "fórmula Otero", consiste en que las sentencias de amparo sólo protegen a la persona o personas que intentaron la acción de amparo y sólo

48. JOSE R. PADILLA: op. cit., p. 25.

49. Ibid.

obliga a las autoridades señaladas como responsables, a este respecto Octavio A. Hernández cita jurisprudencia que a la letra dice:

Las sentencias dictadas en los juicios de amparo, no obligan a las autoridades que no hayan sido parte de ellos, porque no se les ha podido ni rendido informes, ni interpuesto recurso alguno. (50)

De establecerse que las sentencias de amparo fueran erga omnes, las mismas tendrían el carácter de ley por ser generales, abstractas y obligatorias, lo que transformaría al poder Judicial en un superpoder, destruyendo el principio de división de poderes. El fundamento de este principio está previsto en la fracción segunda del artículo ciento siete -- constitucional y se confirma en el artículo setenta y seis de la ley de amparo.

1.4.4 PRINCIPIO DE PROSECUCION JUDICIAL DEL AMPARO

La Constitución establece en el artículo ciento siete, que las controversias enunciadas en el artículo ciento tres se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, debiendo ser tal procedimiento el judicial, en el que se revelan las formas jurídicas procesales fundamentales: demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia.

50. OCTAVIO A. HERNÁNDEZ: op. cit., p. 74.

La trascendencia de este principio radica en que establece la prosecución del amparo ante Órgano jurisdiccional - y adopta las formas de un juicio, desprendemos esta afirmación de la reglamentación concreta del juicio constitucional en la ley de amparo.

1.4.5 PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD

La expresión "definitividad" se consagra tanto en la doctrina como en la jurisprudencia para referirse al principio que rige el juicio de amparo y en cuya virtud, previa solicitud del mismo, deberán de agotarse todos los recursos o medios de defensas legales, por virtud de los cuales pueda ser modificada la resolución que se combate. Con el objeto de ampliar el concepto, es de tomarse en cuenta la opinión de Burgoa al respecto:

El principio ...supone el agotamiento o ejercicio previo de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, revocandolo o confirmándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente. (51)

Su justificación radica, básicamente, en la naturaleza extraordinaria del juicio de amparo, ya que de otra manera se invocaría el mismo sin más límites que los de la voluntad.

51. I. BURGOA: op. cit., p. 282.

Respecto del principio de definitividad Carlos Yañez

Franco señala que:

...no excluye acto de autoridad alguno del conocimiento del Poder Judicial Federal ni restringe el derecho del gobernado a ser oído en defensa, sino simplemente exige que antes de plantear la cuestión ante los Tribunales - Federales, se agoten los procedimientos ordinarios de - defensa, es decir, se trata de una regla de oportunidad y no de una norma a las defensas del particular, ni de la exclusión de ciertos actos de autoridad al control - constitucional.

...se debe concluir que la legislación ordinaria sobre los medios de defensa previos no debe transformar al ci tado principio en una regla restrictiva de las garantías individuales. Los medios ordinarios de defensa son una - oportunidad para que el gobernado encuentre justicia sin distraer al Poder Judicial Federal, pero no una antesala inútil, dilatoria de la oportunidad de ser oído en derecho, ni menos un campo minado por preclusiones procesales que hagan nugatoria esa oportunidad.

...si un tribunal ordinario puede impartirla, el principio de definitividad exige que se acuda a él antes que a la jurisdicción federal ... (52)

El fundamento se ubica en las fracciones tercera y -- cuarta del artículo ciento siete Constitucional, fracciones que establecen, la primera de ellas, que la reclamación de - los actos de los tribunales judiciales, administrativos o -- del trabajo, sólo procederá contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordi nario por el que puedan ser modificados o reformados (inciso a), y de los actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez

52. CARLOS YAÑEZ F: Algunos Lineamientos que Surgen del Juicio de Amparo para el Mejoramiento del Sistema Ordinario de Impartición de Justi-- cia en Materia Fiscal Federal; 1a. ed. Trillas, México, 1987. p.115.

agotados los recursos que en su caso procedan (inciso b); La segunda fracción citada, establece que en materia administrativa, el amparo procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal y más adelante hace referencia a una de las excepciones al principio de definitividad. (53)

Ahora bien, con el objeto de delimitar todos los elementos que integran el concepto de "definitividad", procederemos a analizarlos detenidamente:

Se entiende por definitividad según Octavio A. Hernández, aquellos casos en los que ya no es posible modificar o revocar el acto reclamado por algún medio de defensa legal, o juicio ordinario. (54)

Por recurso entendemos según Eduardo Pallares:

...medio de impugnación que otorga la Ley a las partes y a los terceros, para que obtengan mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución Judicial sea ésta auto o decreto. Excepcionalmente, el recurso tiene por objeto nulificar la resolución o la instancia misma. (55)

Los recursos deben tener el carácter de ordinarios y deben de estar consignados en la ley aplicable al caso con--

53. Cfr. Art. 107 CPELM: op. cit., p. 180.

54. Cfr. OCTAVIO A. HERNANDEZ: op. cit., p. 80.

55. EDUARDO PALLARES: Diccionario de Derecho Procesal Civil; 23 ed., Porrúa, México, 1981, p. 681.

creto, por lo que ni el uso ni la costumbre obliga a las partes a agotar estos si no están previstos.

RECURSOS ORDINARIOS.- El hecho de no hacer valer los precedentes contra un fallo ante los Tribunales ordinarios es causa de improcedencia, del amparo que se enderece contra ese fallo. (56)

SENTENCIA PENAL RECURRIBLE.- Es improcedente el amparo que se endereza en contra de una sentencia penal de primera instancia, respecto de la cual la ley concede algún recurso.

AMPARO CONTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY.- Antes de acudir al amparo no existe obligación de agotar los recursos ordinarios establecidos en la Ley del acto, cuando se reclama principalmente la anticonstitucionalidad de ésta, ya que sería contrario a los principios de derecho, el que se obligara a los quejosos a que se sometieran a las disposiciones de esa ley cuya obligatoriedad imponen, por conceptuarla contraria a los textos de la Constitución. (57)

RECURSO, SOBRESEIMIENTO POR NO AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO.- El amparo es improcedente si el acto que se reclama pudo tener un remedio ante las autoridades del orden común. (58)

1.4.5.1 EXCEPCIONES

El principio de definitividad no es absoluto, tiene excepciones fundadas ya en la Constitución, ya en la Ley, ya en la Jurisprudencia.

56. MIGUEL ANGEL QUINTANILLA GARCIA: Amparo en Materia Civil; 1a. ed., ed. Bodoni, 1985, p. 40.

57. Ibid., p. 44.

58. CARLOS ARELLANO G: op. cit., pp. 347-349.

EN MATERIA PENAL.- En base a lo establecido por la -- SCJN, tratándose del auto de formal prisión no hay necesidad de agotar recurso alguno, pero si el quejoso interpone recurso ordinario, la acción de amparo es improcedente. Si promovió el recurso de apelación y posteriormente se desiste de él, la facultad de invocar el amparo se renueva. (59)

Tampoco procede dicho principio en el caso de violaciones a los artículos dieciséis, diecinueve y veinte constitucionales.

MATERIA JUDICIAL CIVIL Y LABORAL.- De acuerdo a lo establecido por la SCJN cuando el agraviado no ha sido emplazado legalmente a juicio, éste no tiene obligación de interponer recurso alguno; pero si tiene conocimiento del asunto antes de que éste concluya o de que cause ejecutoria, tal excepción no es procedente y por lo tanto estará obligado a interponer los recursos legales ordinarios:

Quando el amparo se pide precisamente porque el quejoso no ha sido oído en juicio, por falta de emplazamiento legal, no es procedente sobreseer por la razón de que existan recursos ordinarios, porque no se hicieron valer, pues precisamente el hecho de que el quejoso manifeste que no ha sido oído en juicio, hace patente que no estaba en posibilidad de intentar los recursos ordinarios contra el fallo dictado en su contra, y de ahí - que no pueda tomarse como base para el sobreseimiento, el hecho de que no hayan interpuesto los recursos pertinentes. (60)

59. Cfr. IGNACIO BURRGOA: op. cit., p. 287.

60. JUVENTINO V. CASTRO: op. cit., p. 90.

EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- En base a jurisprudencia emitida por la SCJN, se han establecido como excepciones al principio de definitividad los casos en que existen pluralidad de recursos para combatir un acto administrativo, en consecuencia no hay necesidad de agotar recurso alguno y es posible acudir directamente al juicio de amparo.

...cuando la ley señala dos vías para reclamar contra un acto, la administrativa y la judicial, y ya se ha hecho uso de la primera, porque aún cuando procediera también la segunda, habiéndose ya estudiado y discutido el acto y oído al quejoso en defensa, sería innecesario exigirle la prosecución de un segundo procedimiento, sin beneficio para parte alguna de las interesadas, y si con notable perjuicio para las mismas por la demora para obtener otra resolución definitiva en otro procedimiento, pero - sobre la misma cuestión ya resuelta en procedimiento optativo. (61)

RECURSOS ORDINARIOS, INTERPOSICIÓN DE, EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- Cuando con la interposición de un recurso ordinario no se suspendan los efectos de la resolución impugnada y por ende el quejoso esté en aptitud de decidir si interpone dicho recurso o el juicio de amparo, pero opta por agotar el primero, no puede ya solicitar simultáneamente el amparo, sino que sólo se podrá acudir a éste en su caso, contra la resolución definitiva que en el recurso se dicte, pues de lo contrario se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 73 de la Ley de Amparo, sin que sea obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que se refiere a recursos o defensas legales propuestas por la parte quejosa ante los tribunales ordinarios, en virtud de que la razón legal que hay para evitar que se tramiten al mismo tiempo diversos medios de defensa, se da también cuando se está tramitando ante las autoridades administrativas algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, pues la finalidad es evitar que culminen con resoluciones contra dictorias.

61. Ibid.

Amparo en revisión 189/86. Salvador Alvarez Martínez. 11 de noviembre de 1986. Unanimidad de votos. Ponentes: Juan Solórzano Zavala. Secretario: Sergio Rafael Barba Crosby. (62)

MANDAMIENTOS ESCRITOS SIN FUNDAMENTACION LEGAL.- Es obvio que el agraviado no cuenta con la información necesaria para combatir el acto de autoridad que le afecta, por -- tal razón no se encuentra obligado a agotar recurso alguno, sino que puede acudir directamente a el amparo:

...es evidente que el mismo no está obligado a agotar los recursos ordinarios concedidos por la ley del acto, sino que está en posibilidad de acudir, directamente al juicio de amparo, ya que carece de elementos para preparar su de fensa ante la potestad común, toda vez, que por hipótesis no se le han dado a conocer, con la necesaria amplitud, - ni los datos de hecho ni los fundamentos jurídicos en que se apoye el acto que lesiona sus intereses. (63)

MATERIA ADMINISTRATIVA.- También el artículo ciento - siete constitucional, fracción cuarta, establece que el agraviado no está obligado a entablar recurso, juicio o medio de defensa legal contra el acto de autoridad agravante, si con motivo de su interposición la ley que lo rige, exige mayores requisitos que la ley de amparo para otorgar la suspensión - de los actos reclamados, a este respecto Burgoa señala que:

...por mayoría de razón, si dicho recurso, juicio o medio de defensa legal no suspende los efectos del acto impugnado. (64)

62. TESIS: Informe 1986, Tercera parte, Tribunales Colegiados, No. 32, p. 600.

63. IGNACIO BURGOA: op. cit., p. 290.

64. Ibid., p. 291.

Esta idea se funda en lo previsto por la fracción --- quince del artículo setenta y tres de la ley de amparo, sin embargo, dicha aclaración no tiene razón de ser porque si la Constitución exige, para que se dé el supuesto, que la ley del acto que se reclama exiga más requisitos que los de la ley de amparo para conceder la suspensión de los actos reclamados, se sobreentiende que dicha ley tiene forzosamente que incluir a la suspensión para que se de el supuesto.

En términos contrarios a los que nos hemos referido, Juventino V. Castro señala de tal excepción que:

Si los actos de autoridad -que de acuerdo con las normas jurídicas que los rijan tienen su propia dinámica, la --cual los impulsa hasta su fin previsto-, no son suspendidos mientras se resuelve si son o no constitucionales, --objeto del proceso de amparo-, puede llegar a su consumación total, y esta resultar irreparable. De ahí la importancia de los mandatos suspensionales, pues si no ---existieran y se consumara irremisiblemente el acto impugnado de inconstitucional por el quejoso, el juez de amparo tendría que sobreeser en el juicio por carecer ya éste de objeto sobre el cual asentar la controversia constitucional, y de posibilidades de ejecución la sentencia (sic), en el caso de que la justicia federal otorgara su protección por haberse apreciado dicho acto como contrario a lo dispuesto constitucionalmente. (65)

Y continúa diciendo que:

Es éste el verdadero sentido de la excepción y se encuentra muy bien interpretado en la fracción quince del artículo setenta y tres de la ley de amparo... Nos parece en

65. JUVENTINO V. CASTRO: op. cit., p. 81.

cambio imprecisa e incompleta la hipótesis de la disposición constitucional. Imprecisa, porque de acuerdo con ella se debe hacer un acto de comparación: primero cuales son los requisitos que fija para obtener la suspensión del mandato de autoridad la ley ordinaria que rige el caso, y después cuales son los que señala la ley reglamentaria del amparo, para resolver cual procedimiento es el más favorable.

Es además incompleta la hipótesis constitucional, porque no preve lo más importante, o sea el hecho de que la ley ordinaria no permita la suspensión del mandamiento de la autoridad, en cuyo caso ya no se plantea una alternativa al inconforme con el acto de autoridad; simplemente alega que la ley del acto no establece la suspensión del acto, y es claro que la ley de amparo si la dispone; por lo tanto es ésta la ley más favorable en materia suspensiva...

Por supuesto si existirán casos en los cuales la previsión constitucional estricta sí tendría vigencia y la disposición reglamentaria la recoge por ello... pero esto es excepcional. (66)

Juventino V. Castro argumenta que el precepto constitucional es el omiso y no la ley reglamentaria la exaquerada, este tema será tratado posteriormente al analizar las causas de improcedencia.

Respecto de este principio Bazdrech señala que:

En ciertos casos la ley que norma la actuación de la autoridad administrativa concede al particular interesado una acción específica para someter a juicio la legalidad de la resolución que le desconoce su derecho o por cualquier motivo le niega lo que ha pedido; ese juicio suele llamarse de oposición, y entonces por aplicación de la base fundamental se requiere la definitividad del acto reclamado, la vía de amparo procede sólo contra la sentencia que llega a dictarse en dicho juicio. (67)

66. Ibid., pp. 82-83.

67. LUIS BAZDRECH: El juicio de Amparo; 4a. ed., Trillas, México, 1987, p. 32.

1.5 IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

La improcedencia de cualquier acción específica se manifiesta en que ésta no consigna su propio objeto, es decir, no se obtiene la pretensión del que la ejercita, precisamente por existir un impedimento para que el Órgano Jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión.

Para definirla León Orantes manifiesta que:

La improcedencia en general de todo recurso, juicio o procedimiento Judicial de cualquier naturaleza que sea, debe relacionarse única y exclusivamente con la existencia de la acción procesal; si la que se intenta legalmente es deficiente, si no se tiene en toda su plenitud porque le falte alguno de los requisitos esenciales, sin el cual no es posible jurídicamente su existencia. (68)

Toda causa de improcedencia debe estudiarse desde la presentación de la demanda, en base a lo previsto por los artículos ciento cuarenta y cinco y ciento cuarenta y siete de la ley de amparo. Con motivo de la improcedencia el juicio constitucional no concluye con la negativa de la protección Federal, sino con el sobreseimiento del juicio, ya que toda improcedencia genera en éste; pero no todo sobreseimiento se genera en virtud de una improcedencia.

68. ROMERO LEÓN ORANTES: El Juicio de amparo; 1a. ed., Constancia, S.A., México, 1941, p. 70.

Existen tres clases de improcedencia y son las establecidas en la Constitución en la ley de Amparo y por la Jurisprudencia:

1.5.1 IMPROCEDENCIAS CONSTITUCIONALES

Existen en la ley fundamental, diversas causales de improcedencia, en razón de las cuales no es posible acudir al juicio de garantías:

- Prevista por el artículo tercero, fracción segunda y procede en los casos en que el acto reclamado estribe en una resolución que niegue o revoque la autorización del estado para impartir educación, en contra de tales resoluciones, no procede juicio o recurso alguno.

- Prevista en el artículo veintisiete fracción catorce y establece que en contra de resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas en favor de pueblos, que afecten a los propietarios, no procede recurso legal ordinario ni puede promoverse el juicio de amparo.

- El artículo sesenta párrafo cuarto establece que contra resoluciones de la cámara de Diputados, no procede ningún medio de defensa legal, es inatacable.

1.5.2 IMPROCEDENCIAS LEGALES

El fundamento de dichas improcedencias se ubica en el artículo setenta y tres de la ley de amparo reglamentaria de los artículos ciento tres y ciento siete constitucionales e incluye dieciocho supuestos:

Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia.

Esto es obvio y va en función de la jerarquía de la -
Corte como máximo tribunal:

Análogas razones deben invocarse para considerar improcedente el amparo contra actos de los Tribunales Colegiados de Circuito, pues estos órganos federales, dentro de su ámbito competencial en los juicios directo e indirecto de garantías, actúan como "pequeñas Supremas Cortes", siendo irrecurribles sus sentencias. (69)

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

Fundada en que las resoluciones del más alto tribunal deben de ser emitidas con apego al texto constitucional, sin embargo, y para limitar el ejercicio del poder, establece la ley de amparo el recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución de las sentencias de amparo.

69. IGNACIO BURCOA: op. cit., p. 457.

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;

Arellano García lo califica como un caso de litispendencia y considera que es correcto el establecimiento de tal caso de improcedencia en razón de que:

- a) se evitan decisiones contradictorias;
- b) se satisface un principio de economía procesal;
- c) ha de preferirse el amparo más antiguo y el nuevo se sobreescribirá...;
- d) se elimina el abuso en la interposición de varios amparos mediante el sencillo expediente de promover nuevos conceptos de violación. (70)

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

La excepción a este principio se da en los casos en -- los que se haya reclamado la inconstitucionalidad de actos -- de autoridad, o en su caso leyes, y que no se haya resuelto sobre el fondo del asunto, sino que se haya sobreescrito.

70. Cfr. CARLOS ARELLANO G.: op. cit., p. 589.

...aún cuando los mismos actos reclamados hayan sido anteriormente impugnados en otro amparo, promovido también contra las mismas autoridades responsables, esta circunstancia no constituye una causa de improcedencia, si en el primer amparo no se entró al estudio de la constitucionalidad de esos actos, como --- cuando se resuelve, con una sentencia de sobresei--- miento, ya que esta sentencia no puede tener la naturaleza jurídica de ser definitiva y el quejoso puede solicitar nuevamente el amparo de la justicia Federal. (71)

V. Contra actos que no afecten el interés jurídico del quejoso.

Debe existir, necesariamente, un agravio directo para los intereses del quejoso que afecte su esfera jurídica, entendiéndose por tal, la violación de una garantía constitucional en términos de lo previsto en el artículo ciento tres -- constitucional.

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

Héctor Fix Zamudio opina sobre el particular que:

...la fracción VI del artículo 74 de la propia ley de amparo, carece de utilidad, pues si en la fracción V

71. IGNACIO BURCOA: op. cit., p. 466.

se dice que el amparo es improcedente contra actos (aun podríamos contener las leyes), que no afecten los intereses jurídicos del quejoso, no tiene objeto establecer casuísticamente que el juicio resulta improcedente contra leyes que por su sola expedición no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto de autoridad para que se origine. (72)

El comentario tuvo aplicación hasta antes de la adición que sufrió la fracción sexta del artículo a comento, actualmente se incluye el aspecto analizado en la cita (Diario Oficial del 11 de enero de 1988).

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral. (D.O. del 11 de enero de 1988).

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...

DERECHOS POLITICOS.- La violación de derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales. (73)

En relación con las fracciones transcritas, es posible afirmar que el fundamento original de dichas improceden-

72. OCTAVIO A. HERNÁNDEZ: op. cit., p. 244.

73. ARTURO GONZALEZ C.: op. cit., p. 128.

cias se debe a la interpretación que ha hecho la SCJN respecto de que los derechos políticos no son derechos fundamentales del hombre.

IX. Contra actos consumados de un modo irreparable.

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 consumados irreparablemente las -- violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por -- no poderse decidir en tal procedimiento, sin afectar la nueva situación jurídica;

La justificación de las fracciones citadas se funda en el objeto de la sentencia de amparo, en términos de los previstos por el artículo ochenta de la propia ley, consiste en restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada y restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de -- carácter positivo, y cuando sea de carácter negativo, el objeto del amparo será obligar a la autoridad responsable a -- que obre de modo que respete la garantía de que se trate y -- a cumplir por su parte, lo que la misma garantía exija, de -- tal suerte que si los actos reclamados se han consumado irreparablemente por cambio de situación jurídica resulta imposi

ble el fin que se persigue.

El maestro León Orantes clasifica a las citadas fracciones dentro del grupo de las improcedencias por inutilidad de la acción. (74)

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

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

Ambas cuestiones de improcedencia tienen fundamento constitucional, ya que pudiendo ser consentimiento expreso o tácito, hace presumir la falta de instancia de parte agraviada, principio sin el cual el juicio constitucional no se genera. Cabe aclarar que dicha calificación de consentimiento debe quedar perfectamente demostrada.

Entendemos, de acuerdo con el artículo tres mil ochocientos tres del Código Civil Federal, como consentimiento expreso, aquel que se manifiesta verbalmente o por signos inequívocos.

74. Cfr. ROMEO LEON ORANTES: op. cit., p. 73.

Por consentimiento tácito el citado artículo comprende aquellos contra los que no se promueve el juicio de amparo dentro de los términos previstos por la propia ley. Cabe aclarar que existen excepciones, las cuales se consignan en la misma fracción.

ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS.- El amparo es improcedente cuando se endereza contra actos que no son sino una consecuencia de otros que la ley reputa como consentidos. (75)

XIII. Contra resoluciones judiciales respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud de la cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún 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...

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

Las citadas fracciones fueron objeto de estudio cuando se analizó el principio de definitividad del juicio de amparo.

75. Ibid., p. 75.

XV. Contra actos de autoridad distinta de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley 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 dicha ley 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 la ley. No existe obligación de agotar tales recursos -- o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación. (Adición del párrafo final en D.O. del 11 de enero -- de 1988).

IMPROCEDENCIA DEL AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EXCEPCION A LA REGLA ESTABLECIDA POR LA FRACCIÓN XV DEL ARTICULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.- Opera la causal de improcedencia prevista por la fracción XV -- del artículo 73 de la Ley de Amparo aunque la Ley -- que rija el acto no reglamente la suspensión de los efectos de éste, siempre y cuando la resolución impugnada sea meramente declarativa. (76)

Como mencionamos con anterioridad, en la transcrita -- fracción se reproduce el mandato constitucional previsto por la fracción cuarta del artículo ciento siete, principio que los tratadistas de la materia han analizado como una de las

excepciones al principio de definitividad.

Se establece la obligación de agotar el recurso, juicio o medio de defensa legal establecido para el caso concreto, con el objeto de que sean revisados por las autoridades competentes; sin embargo, en la fracción reformada se incluyen todas las materias, esto, a pesar de ser adecuado, ya -- que amplía la facultad de los tribunales del orden común para exigir la definitividad de los actos reclamados, va más allá de lo señalado por la norma constitucional que aparentemente se reglamenta, es decir, la fracción cuarta del artículo ciento siete Constitucional.

La aludida fracción cuarta del artículo ciento siete constitucional establece que:

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establece exija, para otorgar la suspensión de los actos reclamados, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión: (77)

Podemos determinar la procedencia del juicio de garantías, en materia administrativa en dos supuestos: el primero de ellos establece que cuando la ley del acto que se preten-

de reclamar, no establece medio de defensa por virtud del -- cual se pueda modificar el acto reclamado y con el fin de que no se cause agravio, procede directamente ante las autoridades competentes, el juicio de garantías. El segundo de los - supuestos hace referencia a la procedencia del juicio de ampa ro en los casos en que aún previéndose medio de defensa, la ley del acto reclamado establece, para otorgar la suspensión de los actos reclamados, mayores requisitos que los señala-- dos en la Ley de amparo.

Ahora bien, la fracción quince del artículo setenta y tres de la ley de amparo establece la obligación, en materia administrativa, de agotar los medios de defensa legales previstos, por virtud de los cuales se puedan modificar, revocar o nulificar los actos reclamados, estableciendo como excep-- ciones: Que la ley que rige el acto reclamado debe suspender los efectos de dichos actos, situación que no se menciona en la fracción constitucional citada, pero que podemos justifi-- car, ya que para que se exija que la ley del acto reclamado - no exija más requisitos que los que establece la ley de ampa ro, como presupuesto indispensable, dicha ley, debe incluir a la suspensión; respecto del segundo de los supuestos la -- fracción quince del artículo setenta y tres de la ley de ampa ro hace referencia a que la ley del acto reclamado no debe exigir mayores requisitos que la ley de amparo para otorgar la suspensión definitiva, esta cuestión si consideramos va -

más allá de lo que dispone la norma constitucional, ya que la misma solamente hace referencia a la suspensión y la fracción que se analiza distingue a la suspensión definitiva.

Este aspecto, a pesar de su trascendencia, no se analiza por los tratadistas de la materia, los cuales sólo explican ciertos aspectos:

Las causas de improcedencia consignadas en las tres fracciones mencionadas (refiriéndose a las fracciones XIII, XIV y XV) son constitucionales ya que están tácitamente reconocidas por la constitución que, como vimos en su oportunidad, consagran la base de la definitividad de los actos reclamados. (78)

En esta causa de improcedencia también se resguarda el principio de definitividad. Han de agotarse los recursos, juicios o medio de defensa legales, respecto de autoridades no judiciales, como las autoridades administrativas o fiscales... (79)

...la causa específica de improcedencia prevista en la mencionada fracción XV se contrae a los casos en que el acto reclamado provenga de cualquier autoridad administrativa y que no emane de dicho procedimiento, aunque si derive de un procedimiento materialmente administrativo, o sea, que no asuma el carácter de verdad ro juicio o proceso. (80)

XVI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado:

Se puede estimar que han cesado los efectos del acto o ley reclamados, cuando las autoridades que los emitan deciden revocarlos o derogarlos.

78. OCTAVIO A. HERNÁNDEZ: op. cit., 250.

79. CARLOS ARELLANO G.: op. cit., p. 595.

80. IGNACIO BURCOA O.: op. cit., p. 480.

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

Si el objeto o la materia de los actos reclamados dejan de existir, no puede haber perjuicio para el quejoso, por lo tanto deberá de sobreseerse el juicio de amparo interpuesto.

XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley. ⁽⁸¹⁾

Esta fracción delimita las causas de improcedencia a las disposiciones de la ley de amparo, reiterándose dicha -- afirmación en diversas jurisprudencias emitidas por la SCJN que establecen que no existen más causas de improcedencia -- que las expresamente señaladas en la ley de amparo.

1.5.3 IMPROCEDENCIAS JURISPRUDENCIALES

Dada la importancia interpretativa de la SCJN se han emitido, en base a la naturaleza de los actos reclamados, diversas tesis jurisprudenciales:

81. Art. 73 LARACPEUM: op. cit., pp. 28-30.

- ACTOS FUTUROS O PROBABLES.- Es improcedente el amparo, cuando se funda en actos de esa naturaleza, excepto los casos en que se permita presumir que dichos actos podrían verificarse en forma inminente.

- ACTOS DE PARTICULARES.- En base a lo previsto por la Ley de la materia el juicio de amparo es improcedente --- cuando se plantea en contra de actos de particulares, aún en el caso de laudos emitidos por árbitros privados elegidos -- por las partes.

- ACTOS CONTRA LOS QUE PROMUEVE EL ESTADO COMO SOBERANO.- Se entiende por tales v. gr.: cuando el fisco haciendo valer su facultad de cobrar impuestos, obra ejercitando una prerrogativa inherente a su soberanía, por lo que es improcedente que el poder pida amparo en contra de actos del mismo poder.

- ACTOS DECLARATIVOS QUE NO ENTRAN EN EJECUCION.- Los actos declarativos son aquellos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, sin implicar modificación alguna de derechos, por lo tanto no se depara perjuicio y el amparo que contra estos actos se plantee es improcedente.

- ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS.- Todos los ac

tos que sean consecuencia de otros que fueron consentidos, - no son reclamables en vía de amparo, puesto que procede su - sobreseimiento.

- ACTOS QUE AFECTEN DERECHOS POLITICOS.- La SCJN ha - determinado que los derechos políticos no son garantías indi-viduales, por lo tanto contra violaciones a ellos no procede el amparo.

- EN CONTRA DE CIRCULARES EMITIDAS POR LA SECRETARIA DE HACIENDA.- No procede el amparo, siempre y cuando no se - apliquen por una resolución fiscal concreta, ya que las sim- ples circulares no causan agravio alguno.

- CONTRA ACTOS CONSUMADOS DE UN MODO IRREPARABLE.- El amparo contra ellos es improcedente y debe ser sobreseido.

Toda causa de improcedencia genera en el sobreseimien- to del juicio de amparo. Entendemos por sobreseimiento el:

...acto procesal, por el que la autoridad de control, ex-tingue su jurisdicción y da fin a la instancia, sin en- trar al fondo de la cuestión debatida y en virtud de cir-cunstancias diversas a la misma; es decir, a la constitu- cionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. (82)

82. MARIA CRISTINA CASTRO SARINANA: La Improcedencia y el Sobreseimiento en el Juicio de Amparo; Tesis para obtener el Título de Licenciado - en Derecho, U. Iberoamericana, México, 1968, p. 99.

La excesiva grandeza
debe siempre infundirte
temor.

Ovidio.

CAPITULO SEGUNDO
DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

2.1 DERECHO ADMINISTRATIVO

"El derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto la administración pública... la administración pública puede ser definida como la actividad a través de la cual el estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos". (83)

Disperso en cientos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y planes el derecho administrativo es la expresión jurídica de la actividad de la administración pública. (84)

Miguel Acosta Romero considera que el derecho administrativo puede apreciarse desde dos puntos de vista: uno amplio y otro restringido. Y entiende por concepto amplio:

...el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o poder ejecutivo, sus relaciones con otros órganos -- del Estado, con otros entes públicos y con los particulares. (85)

Y opina que el derecho administrativo en un sentido restringido es:

-
83. EDUARDO GARCÍA MAYNES: Introducción al Estudio del Derecho; 32a. ed., Porrúa, México, 1980, p. 139.
 84. EMILIO CUAYFFET CHENDR: Derecho Administrativo; 1a. ed., UNAM, México 1981, p. 281.
 85. MIGUEL ACOSTA ROMERO: Teoría General del Derecho Administrativo; 7a. ed., Porrúa, México, 1986, p.13.

...el conjunto de normas de derecho público que regulan al poder ejecutivo, administración pública y su actividad. Creemos de que este concepto deviene un tanto formal y no abarcaría todas las relaciones que pueda tener la administración pública; sin embargo, la mayoría de - los tratadistas están acordes con él. (86)

2.2 ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MEXICO

Como lo hemos venido haciendo, analizaremos brevemente los antecedentes del contencioso-administrativo en nuestro país a partir de la Independencia. A este respecto se ha dicho que:

En el año de 1853 el Gobierno de la República Central entonces establecido, expidió la ley y su respectivo reglamento, "para el arreglo de lo contencioso-administrativo...

El artículo 10. de esta ley, en forma enfática, declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la Judicial, estableciendo que: "no corresponde a la autoridad Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas", agregándose en el artículo 13 que los Tribunales Judiciales no pueden proceder en contra de los agentes de la administración por crímenes y delitos ejercidos en sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa. En estos 2 preceptos queda consignada la independencia de la administración, tanto en sus agentes como - por sus actos, frente al poder Judicial. (87)

Y más adelante se aclara que:

86. Ibid, p. 14

87. INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO: "Aspectos Fundamentales de Derecho Administrativo; s.n.e., Depto. Académico de Derecho Administrativo, México, 1975, pp. 213-215.

Sin embargo, esa ley y la del 20 de septiembre del -- mismo año... tuvieron una vida precaria, pues por ley de -- 1855, dictada ya por el gobierno Liberal establecido el triunfo de la revolución de Ayutla, se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año - de 1852. Vino poco tiempo después la Constitución de 1857, - después de ella la de 1917, reproduciendo las normas establecidas sobre el particular. (88)

En el año de 1936 se operó un cambio en nuestra legiglación positiva, al expedirse el 27 de agosto, la Ley de Jugticía Fiscal de la Federación destinada a conocer el contencioso-fiscal, con el objeto de dirimir controversias surgi-- das por actos de la administración. Para su creación se tomó en cuenta la jurisprudencia que a partir de 1929 ha establecido que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular afectado, ante autoridad distinta - de la Judicial, y que dicho recurso debe agotarse antes de - la interposición de la demanda de garantías. (89)

En el código Fiscal de la Federación publicado el 31 de diciembre de 1938, se mantiene la competencia de las Sa-- llas del Tribunal Fiscal para conocer de los juicios inicia-- dos contra acuerdos que imponían sanciones por infracciones

88. Cfr. ibid.

89. Cfr. GABINO FRAGA: op. cit., pp. 458-459.

a leyes fiscales.

Por decreto del 31 de diciembre de 1965 se amplía la competencia regulada por la fracción III del artículo 160 -- para conocer de los juicios promovidos en contra de acuerdos administrativos que impusieran definitivamente y sin atenor recurso administrativo multas por infracciones a la legislación Federal o del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 22 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de enero de -- 1917, se amplió la competencia de las Salas, al conocimiento de juicios promovidos en contra de resoluciones definitivas que impusieran multas por infracciones a las normas administrativas Federales o del Distrito Federal.

Finalmente, la citada Ley Orgánica publicada en el -- Diario Oficial de 2 de febrero de 1978, establece en su artículo 23 fracción III que:

Art. 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien en contra de resoluciones definitivas -- que se indican a continuación:

I y II...

III. Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales... (90)

90. Art. 23 fr. III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; 39a. ed., Porrúa, México, 1987, p. 204.

El particular, para defenderse en la vía ordinaria de resoluciones que le impongan multas por infracción a normas administrativas Federales, deberá promover juicio de anulación Fiscal ante la Sala competente del Tribunal Fiscal de la Federación, si contra dicha multa no se establece en la Ley de la que emana, un recurso administrativo de agotamiento necesario, porque estableciéndose éste, se deberá de agotar y contra la resolución que confirme, procederá la demanda de anulación.

A pesar de la dispersión, extensión y complejidad de las leyes administrativas, en el ámbito fiscal y por lo que hace la imposición de multas, la ley ordinaria establece medios de defensa para agotarse antes de acudir al amparo, es decir, en materia fiscal no se actualiza el supuesto previsto por la fracción cuarta del artículo ciento siete constitucional, toda vez que existe regulación que establece que deberán de agotarse los recursos previstos en las Leyes, para combatir las multas impuestas, pudiendo acudir a la Sala Regional competente, planteando juicio de Anulación Fiscal, ya en contra del acto si no establece recurso, ya en contra de la resolución que confirme dicha multa.

El juicio de anulación o de ilegalidad se construye a observar y resolver sobre la presunción de legalidad y validez de los actos de las autoridades administrativas que en materia fiscal les atribuyen las leyes fiscales. (91)

91. GABRIEL MORALES: Justicia Administrativa; Comentarios sobre el Juicio de Nulidad, 1a. ed., Trillas, México, 1987, p. 62.

Las causas por las que en un juicio de nulidad se determinará que una resolución administrativa es ilegal, se -- acreditarán, según el artículo doscientos treinta y ocho del Código Fiscal de la Federación, cuando se demuestre que hubo:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por -- las leyes, que afecte la defensa del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, incluso la ausencia de fundamentación y motivación, en su -- caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, -- fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención a las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a -- los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. (92)

Por su parte el artículo doscientos veintisiete del -- Código Fiscal establece que:

Los particulares podrán promover en cualquier tiempo el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el Magistrado instructor que esté conociendo del asunto, acompañando copia del documento en que se haga constar la garantía y copia de aquellos en que conste la iniciación del juicio.

Las autoridades fiscales podrán promover el mismo incidente en relación al otorgamiento de la suspensión -- cuando no se ajuste a la ley.

El artículo doscientos veintiocho establece por su -- parte que:

Promovido el incidente a que se refiere el artículo anterior, se ordenará a la autoridad que haya negado la suspensión, rechazado la garantía o reiniciado la ejecución, suspenda ésta y rinda un informe en un plazo -- de tres días. Asimismo la apercibirá de que si no suspende desde luego la ejecución o si no rinde el informe o si no se refiere específicamente a los hechos, se tendrán estos por ciertos y se declarará fundado el in cidente respectivo.

En un plazo de cinco días la sala dictará la resolución que corresponda. Si la autoridad no da cumplimiento a -- lo ordenado, se impondrá al funcionario responsable del incumplimiento una multa de uno a tres tantos del equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.

Si el incidente es promovido por la autoridad, por haber se concedido indebidamente una suspensión, se tramitará la conducente en los términos de este precepto. (93)

De acuerdo con los artículos transcritos el Código -- Fiscal de la Federación regula a la suspensión de los actos reclamados y en ninguna otra parte complementa tal reclamación. En el capítulo tercero del presente trabajo se analiza el tema de la suspensión de los actos reclamados en el -- juicio de amparo.

El Tribunal Fiscal propició el establecimiento de --- otros Tribunales Administrativos y con el reconocimiento de su constitucionalidad por reformas de mil novecientos cuarenta y seis y mil novecientos sesenta y siete, el artículo --- ciento cuatro constitucional, autorizó a las leyes Federales para instituir Tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal. La ley de veintiseis de febrero de mil novecientos setenta y -- uno creó el Tribunal de lo contencioso-administrativo del -- Distrito Federal que ha funcionado con adiciones y reformas publicadas en el Diario Oficial de tres de enero de mil novecientos setenta y nueve. (94)

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, constituida por noventa y cuatro - artículos y dos transitorios, tiene fundamento en el artículo constitucional que establece:

Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación, conocer:

...Las leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo - dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. (95)

94. Cfr. GABINO FRAGA: op. cit., pp. 465-466.

95. Art. 104 CPEUM: op. cit., p. 178.

En mil novecientos ochenta y siete se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se -- adicionaron las fracciones XXIX-H al artículo setenta y tres y la fracción I-B al artículo ciento cuatro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo que:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-F. ...

XXXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

XXX. ...

Artículo 104. ...

I. ...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales sólo conocerán los tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto y en contra de las resoluciones que en ellas dicten -- los tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II. a VI. ... (96)

El artículo veintiuno de la ley de referencia, establece la competencia de las Salas del Tribunal, las que conocerán:

96. Diario Oficial de la Federación; Lunes 10 de agosto de 1987.

I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

II. De los juicios en contra de las resoluciones de definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

III. De los juicios en contra de la falta de contención de las mismas autoridades, dentro de un término de 30 días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes o reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma sala;

VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y

VII. De lo demás que señale esta ley. (97)

En relación al principio de definitividad en materia administrativa, el artículo veintiocho establece que:

Quando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, será OPTATIVO para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal; o bien, si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento de los mismos, podrá acudir al Tribunal. Ejercitando la acción ante éste, se extin

que el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario. (98)

En el capítulo sexto de dicha Ley se reglamenta a la suspensión estableciendo:

Art. 57.- La suspensión de los actos reclamados podrá concederse por el Presidente de la sala que conozca el asunto, en el mismo auto en que se admite la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento.

Art. 58.- La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier momento del juicio y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncie sentencia.

No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social y se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

Quando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de esos casos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, las salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso.

La suspensión será revocable por la sala en cualquier momento del juicio, si varían las condiciones en las cuales se otorgó. (99)

De la simple lectura de los artículos transcritos se desprenden varias interrogantes, las cuales no son resueltas, tales como porque en el artículo cincuenta y siete se esta--

98. Art. 28 en ibid., p. 554.

99. Arts. 57 y 58 en ibid., p. 561.

blece que al solicitarse la suspensión esta será concedida - por el Presidente de la sala que conozca del asunto y en la parte final del artículo cincuenta y ocho se establece que - será la sala, integrada por tres miembros, la que resolverá sobre la revocación de la suspensión; es decir, se estable-- cen dos tipos de competencias en materia de suspensión, una, la del Presidente de la Sala para su concesión y otra, la de la Sala integrada, para su revocación, no estableciéndose la forma en que procederá, si a petición de parte, si de oficio, si se concede un medio incidental de defensa o se resuelve - de plano, sin oír a las partes. También establece que no se otorgará la suspensión si queda sin materia el juicio, pero no se aclara en qué casos se actualiza el hecho, y queda sin materia el juicio; concediendo a las autoridades competentes, amplia facultad para negar la suspensión con tal argumento. Concede facultades discrecionales para otorgar a particula-- res de escasos recursos económicos, cuya única actividad per-- sonal de subsistencia se impida, facultando a las salas para dictar medidas cautelares pertinentes, esta prevención es -- congruente con la realidad social; sin embargo, no se esta-- blece, concretamente, a que medidas se refiere, ni los térmi-- nos en que se concede.

Por su parte el artículo cincuenta y nueve establece la suspensión en materia fiscal:

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión si -- quien lo solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes:

- I. Depósito en efectivo;
- II. Prenda o hipoteca;
- III. Embargo de bienes;
- IV. Fianza de compañía autorizada o de persona que -- acredite su solvencia de bienes raíces inscritos en -- el Registro Público de la Propiedad. Los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y excusión y someterse también expresamente al -- procedimiento administrativo de ejecución.

La suspensión dejará de surtir efectos si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al -- en que quede notificado el auto que le hubiere concedido. (100)

Los artículos sesenta y sesenta y uno regulan la garantía y contragarantía, estableciendo que la primera será -- señalada por el Presidente de la Sala o el Magistrado Instructor, en alguna de las formas señaladas por el artículo -- cincuenta y nueve y que tendrá por objeto reparar el daño e indemnizar de los perjuicios que se le puedan causar al tercero de no obtener sentencia favorable, en el caso de que -- se afectan derechos no estimables en dinero será fijada discrecionalmente por las autoridades. En el caso de la contragarantía, deberá cubrirse, por el tercero, previamente el -- costo de la que hubiese otorgado el actor, teniendo por objeto restituir las cosas al estado que tenían antes de la violación y pagar daños y perjuicios que sobrevengan en el caso de que el actor obtenga sentencia favorable.

2.3 AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

De los organismos que integran la administración pública, en todos los niveles de gobierno (federal, local y municipal) no todos tienen el carácter de autoridad para los efectos del amparo administrativo: Los organismos descentralizados (con algunas salvedades establecidas por la jurisprudencia de la SCJN), empresas públicas y sociedades mercantiles de estado, así como los fideicomisos públicos, por su propia naturaleza jurídica, y porque generalmente no mantienen una relación de supra o subordinación con los gobernados, sino de coordinación e incluso mantienen el carácter de gobernados cuando se relacionan con las autoridades estatales, no tienen el carácter de autoridades. Por exclusión, los órganos de estado no incluidos, si tienen el carácter de autoridad para los efectos del amparo administrativo y nos referimos a la administración pública centralizada, que de acuerdo al artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se integra por:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. (101)

Por su parte el artículo veintiseis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que:

101. Art. 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18a. ed., Porrúa, México, 1987, p. 7.

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la --- Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.
 Secretaría de Relaciones Exteriores.
 Secretaría de la Defensa Nacional.
 Secretaría de Marina.
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 Secretaría de Programación y Presupuesto.
 Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
 Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
 Secretaría de Educación Pública.
 Secretaría de Salud.
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 Secretaría de la Reforma Agraria.
 Secretaría de Turismo.
 Secretaría de Pesca.
 Departamento del Distrito Federal. (102)

Miguel Angel García Domínguez en su obra "Las multas Administrativas Federales y su impugnación", establece que - de las citadas secretarías de estado se derivan:

...144 cuerpos normativos en que se establecen infracciones que se sancionan con multas; y 70 recursos administrativos por medio de los cuales han de impugnarse, en primera fase, las resoluciones en las que se impugnan multas administrativas Federales. De los 70 recursos de referencia, 4 son innominados, 12 se designan "revisión", 33 se nombran como "inconformidad", 14 se llaman "reconsideración", a 5 se les denomina "revocación", y 2 más "reclamación". (103)

Y más adelante manifiesta que:

102. Art. 26 LOAPF; op. cit., pp. 13-14.

103. MIGUEL ANGEL GARCÍA DOMÍNGUEZ: Las Multas Administrativas Federales y su Impugnación; 1a. ed., UNAM, México, 1985, pp. 10-11.

Este esfuerzo de recopilación resulta revelador y atemorizante, porque demuestra hasta qué punto -- puede la regulación jurídica de una materia tener una extensión, una complejidad y una dispersión -- tan grande dentro de un enorme número de ordenamientos que, aún suponiendo que todos se sujetaran a la Constitución, resultan, en su conjunto, atentatorios contra la seguridad y la justicia -- por la imposibilidad que había de conocerlos y -- la dificultad de comprenderlos, con lo que la posibilidad de defensa de los gobernados se empequeñece dentro de ese mar proceloso e inextricable -- de normas que han proliferado de modo irracional.

Como consecuencia del desparramamiento normativo se adolece, de una gran anarquía ya que no han abatido criterios, ni menos criterios uniformes, para tipificar infracciones, para fijar los montos de las multas, para diseñar los procedimientos tendientes a juzgar las infracciones e imponer multas, ni para establecer los medios administrativos de control de legalidad. (104)

Con el objeto de sistematizar los ordenamientos jurídicos existentes en nuestro país, y que parcialmente constituyen el ámbito competencial del Derecho Administrativo, se incluye el cuadro siguiente. (105)

Secretaría	Leyes	Códigos	Reglamentos	Decretos	Incirculares	Revisión	Revocación	Inconformidad	Reconsideración
Gobernación	7	-	3	-	-	1	-	1	-
Relaciones Exteriores (no suitas)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Defensa Nacional	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Marina	1	-	11	-	1	-	-	1	1
Hacienda y Crédito Público	7	-	-	-	-	-	-	1	-
Programación y Presupuesto	1	-	1	-	-	-	-	1	-
Controlaría General de la Federación	1	-	-	-	-	-	-	1	-
Energía, Minas e Industria Paraestatal	5	-	6	3	-	-	-	-	1
Comercio y Fomento Industrial	9	-	13	-	-	4	-	3	5
Agricultura y Recursos Hidráulicos	7	-	7	-	-	3	-	3	2
Comunicaciones y Transportes	3	-	8	-	-	-	-	1	-
Desarrollo Urbano y Ecología (no suitas)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Educación Pública	5	-	4	-	-	-	-	1	2
Salubridad y Asistencia	-	1	21	-	-	-	-	1	-
Trabajo y Previsión Social	1	-	4	-	1	-	-	-	-
Política Agraria	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Turismo	1	-	1	-	-	3	-	-	-
Paz	1	-	1	1	1	1	-	-	-

2.4 PROCEDENCIA DEL AMPARO ADMINISTRATIVO DIRECTO

El amparo administrativo procede en términos de lo señalado por las fracciones quinta y séptima del artículo ciento siete constitucional. La primera de las fracciones establece la procedibilidad del amparo directo o uni-instancial:

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento, o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda conforme a la distribución de competencias que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los casos siguientes:

...b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal --
...(106)

Por reformas publicadas en el Diario Oficial en agosto de mil novecientos ochenta y siete, se adicionó un párrafo a la fracción quinta que establece:

La Suprema Corte de oficio o petición funda del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten. (107)

Sentencia definitiva es, de acuerdo a la SCJN:

106. Art. 107 CPEUM: Diario Oficial de la Federación; 10 de agosto de 1987, p.4.
107. Diario Oficial de la Federación; Lunes 10 de agosto de 1987.

SENTENCIA DEFINITIVA.- Debe entenderse por tal, para los efectos del amparo directo, la que define una -- controversia en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y a la excepción que haya motivado la litis contestatio, siempre que, respecto de ella no proceda ningún recurso ordinario por el -- cual pueda ser modificada o reformada. (108)

2.5 PROCEDENCIA DEL AMPARO ADMINISTRATIVO INDIRECTO

La fracción séptima del artículo ciento siete, establece que:

...VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de -- juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos -- de autoridad administrativa, se interpondrá ante el -- Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre en el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que 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. (109)

2.6 COMPETENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO

El artículo veinticinco fracción tercera de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que:

Corresponde conocer a la segunda sala:

108. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1975, Cuarta parte, Tercera Sala, Tesis 340, p. 1024.

109. Art. 107 CPDM op. cit., p. 181.

...III. Cuando la sala ejercita la facultad de atracción contenida en la fracción V del artículo 107 de la Constitución para conocer de un amparo directo en materia administrativa que por sus características especiales así lo amerita... (110)

El artículo cuarenta y cuatro de la ley de referencia establece la competencia de los tribunales Colegiados de Circuito, señalando que con las salvedades a que se refieren -- los artículos once, veinticuatro, veinticinco, veintiseis y veintisiete de la ley de referencia, conocerán:

I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas o de laudos, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:...

...b. en materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales. (111)

Por su parte el artículo cincuenta y dos de la ley de referencia, establece la competencia de los jueces de Distrito en materia administrativa, los que conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deban decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación -

110. Art. 25 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1988.

111. Art. 44 en ibid.

de leyes federales o locales, cuando deban decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades - del mismo orden;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la ley de amparo;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a los a que se refieren las fracciones II y III, en lo conducente, del artículo anterior, y fracción I del artículo 27 de esta ley; y

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de el o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio. (112)

De manera concreta, el artículo ciento catorce de la ley de amparo, establece los casos de procedencia del juicio de amparo indirecto, ante 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 perjuicio al quejoso (reforma publicada en el D.O. de la F. del 11 de enero de 1988);

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

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

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 tercerías.

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. (113)

La fracción segunda establece la regla general para - la procedencia del juicio de amparo indirecto en materia administrativa, ya que establece que procede en contra de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; lo que por exclusión nos lleva a afirmar que se trata de actos emanados de autoridades administrativas; sin embargo, en los casos en que los particulares inter vengan en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, no pueden acudir inmediatamente al amparo, ya que deben agotar el procedimiento establecido, y esperar la resolución que pronuncie la autoridad, cumplimentando la exigencia de la fracción quince del artículo setenta y tres de la ley de amparo; es decir, en los casos en que la resolución sea definitiva, procederá el juicio de amparo directo, salvo la excepción analizada en el caso concreto.

Respecto del contenido de la fracción cuarta, Ignacio Burgoa ha establecido que en fundamento a su contenido, procede el amparo indirecto en los siguientes casos:

113. Art. 114 LARACPELM: op. cit., p. 47.

a) Cuando se trate de resoluciones dictadas en las diferentes secciones de un juicio sucesorio que guarden autonomía entre sí.

b) Contra resoluciones de última instancia común que de sechen la excepción de falta de personalidad en el actor y en materia procesal laboral contra las que tengan por acreditada la personalidad de los representantes de las partes.

c) Contra autos que decreten el sobreseimiento de un -- juicio del orden común.

d) Contra las resoluciones dictadas en la alzada que -- confirmen o revoquen el auto de ejecución.

e) Contra autos o resoluciones que declaren desierto el recurso de apelación por falta de expresión de agravios.

f) Contra los autos que tengan o no por desistido al demandante de la acción laboral en el caso previsto por el artículo 479 de la Ley Federal del Trabajo, caso que, a su vez, se contempla en los artículos 726 y 727 del -- nuevo ordenamiento laboral aprobado en diciembre de --- 1969. (114)

No todos los supuestos se aplican en la materia que - estudiamos, pero por considerar relevante este aspecto, se - incluyó.

Que el pueblo y el gobierno
respeten los derechos de
todos.

Benito Juárez.

CAPITULO TERCERO
LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS
EN EL JUICIO DE AMPARO

3.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

El más remoto antecedente de la suspensión de los actos reclamados, en nuestro país, se ubica, a juicio de Alfonso Noriega:

...en una forma procesal del amparo colonial que estuvo en vigor en el derecho Novohispano. (115)

3.1.1 SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SEIS

Se reglamentó la figura de la expropiación, estableciendo que:

La calificación hecha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital y en los departamentos ante el superior tribunal respectivo, el reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo. (116)

3.1.2 INICIATIVA DE REGLAMENTACION DEL JUICIO DE AMPARO DE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS

En este año fue presentada al Congreso la iniciativa de José Urbano Fonseca, Ministro de Justicia, para reglamen-

115. ALFONSO NORIEGA: op. cit., p. 867.

116. Ibid.

tar el juicio de amparo, dicha iniciativa establecía en su artículo quinto que:

...Cuando la violación procediese del poder legislativo o ejecutivo de algún estado, si el interesado no pudiese, por razón de la distancia, ocurrir desde luego a la Suprema Corte de Justicia, lo podía hacer ante el Tribunal de Circuito respectivo, quien le otorgará momentáneamente el amparo, si hallare fundado el recurso, y remitirá por el primer correo su actuación a la citada primera sala de la Suprema Corte, para que resuelva con definitiva. (117)

Esta reglamentación puede considerarse como una rudimentaria especie de otorgamiento de la suspensión de los efectos del acto reclamado; sin embargo, al respecto Alfonso Noriega dice que:

...esto es correcto siempre que se tenga en cuenta que, según se infiere del artículo quinto de la ley de Urbano Fonseca, se trata de otorgar provisionalmente momentáneamente el amparo y no de hacer cesar la ejecución del acto. (118)

A este respecto Burgoa señala que:

...daba Fonseca competencia a los magistrados de Circuito para "suspender temporalmente" el acto recurrido, agregando que la referida facultad tenía un carácter de gravedad, ya que Fonseca no se preocupó por reglamentar a la suspensión de un modo preciso o minucioso. (119)

117. Ibid., p. 868.

118. Ibid., p. 869.

119. Cfr. IGNACIO BURGOA: op. cit., p. 704.

3.1.3 DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACION, QUE EXIGE EL ARTICULO 102 DE LA - CONSTITUCION FEDERAL, PARA LOS JUICIOS DE QUE HABLA EL ARTICULO 101 DE LA MISMA.

Por decreto del treinta de noviembre del mil ochocientos sesenta y uno el Congreso aprobó lo que fue la primera ley reglamentaria del juicio de amparo, y que fue formulado por el Diputado J.R. Pacheco. Esta ley viene a reglamentar a los artículos ciento uno y ciento dos de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, mismos que corresponden a los artículos ciento tres y ciento siete de la ley fundamental vigente.

Esta ley hace referencia expresa a la suspensión de los actos reclamados, tanto en el caso de violación a garantías individuales, como en aquellos que concernían a contravenciones en el sistema político federativo. Establecía al respecto el artículo cuarto:

El Juez de Distrito correrá traslado por tres días a lo más al promotor fiscal, y con su audiencia declarará, dentro del tercer día, si debe o no abrirse el juicio conforme al artículo 101 de la Constitución; excepto el caso que sea de urgencia notoria la suspensión del acto o providencia que motiva la queja, pues entonces lo declarará desde luego bajo su responsabilidad. (120)

Dicha ley otorgaba amplia facultad al juez de Distrito

120. ALFONSO TRUEBA: La Suspensión del Acto Reclamado o la Providencia - Cautelar en el Derecho de Amparo; 1a. ed., Jus, México, 1975. p. 25.

permitiéndole, inclusive, que de acuerdo a su apreciación, - la cual podía ser subjetiva, resolviera respecto del otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Sin embargo, es importante destacar la responsabilidad en que podían incurrir en razón del otorgamiento o negativa de la suspensión.

Respecto de dicha reglamentación Alfonso Noriega opina que:

...empezó a funcionar la suspensión en forma desordenada, sin unidad, creándose un verdadero caos, y prevaleciendo el criterio personal de los Jueces, como una norma general, en una verdadera anarquía que la Suprema Corte no pudo controlar ni mucho menos ordenar. (121)

3.1.4 LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE EL RECURSO DE AMPARO

El veinte de enero de mil ochocientos sesenta y nueve, el Congreso, a través del Ministro de Justicia, expide la segunda ley de amparo; establecía, que la suspensión se otorgaría a través de una decisión jurisdiccional, recaída en un incidente contencioso, de contenido diverso al debatido en el juicio de amparo. En los artículos quinto y sexto se disponía que:

Art. 5o.- Cuando el actor solicite que se suspenda desde luego la ley o acto que lo agravia, el juez, previo informe de la autoridad ejecutora del acto reclamado, que

121. ALFONSO NORIEGA: op. cit., p. 871.

rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, que tiene obligación de evacuarlo dentro de igual término. Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión a la mayor brevedad posible y con el solo escrito del actor.

Art. 6o.- Podrá dictar la suspensión del acto reclamado siempre que esté comprendido en alguno de los casos de que habla el artículo 1o. de esta ley... (122)

Por primera vez, se establece una distinción entre -- suspensión a petición de parte y de oficio. Esta podía negarse o concederse una vez que el juez de Distrito hubiera oído al quejoso, a la autoridad responsable y al promotor Fiscal; aquella, la de oficio, se otorgaba sin oír previamente a los mencionados sujetos; es decir, en términos de lo establecido por el segundo párrafo del artículo quinto:

Es causa de responsabilidad ... "el decretar o no decretar la suspensión del acto reclamado". (123)

3.1.5 VOTOS DE VALLARTA

Emitidos el diecisiete de septiembre de mil ochocientos setenta, respecto de la reglamentación de la suspensión de los actos reclamados en la ley de mil ochocientos sesenta y nueve:

122. ALFONSO TRUEBA: op. cit., p. 26.

123. Ibid., p. 27.

"Segun mi sentir la inteligencia que en cuanto al punto en cuestión, se debe dar a los artículos 3o., 5o., 6o., y 25 de la ley citada (20 de enero de 1869); La suspensión es procedente y se debe decretar, sin que al juez sea lícito dejar de hacerlo, so pena de incurrir en responsabilidad, cuando hay urgencia notoria, es decir, -- cuando la ejecución del acto reclamado se consuma de -- tal modo, que llega a ser irreparable, dejando así sin materia al juicio de amparo y burlando la ley que lo -- instituyó, para que se ((restituyan las cosas al estado que tenían antes de violarse la constitución)). El caso de un amparo contra la ejecución de la pena de muerte -- pone en relieve esta verdad. Si pedido el amparo, el -- juez no decreta luego la suspensión del acto reclamado, sino que permite que la ejecución de la pena se consuma, todo el interés, toda la materia del juicio acaba con -- la vida del quejoso, y nada más queda que exigir la responsabilidad al juez porque no suspendió el acto reclamado, habiendo ((urgencia notoria)). Seguir el juicio -- para amparar a un cadáver, sería tan estéril como ridículo. En casos como éste, el decreto de suspensión es -- forzoso, es obligatorio; y nada exime de responsabilidad al juez si no lo pronuncia oportunamente.

"Por una razón contraria, la suspensión es improcedente, y no se debe decretar aunque se pida, so pena de incurrir también en responsabilidad, cuando el acto reclamado no tiene consecuencias irreparables, cuando permanece íntegra la materia del juicio, y cuando a pesar de -- que ese acto no se suspenda, pueden restituirse las cosas al estado que guardaban antes de violarse la Constitución. Y mucho más improcedente es la suspensión cuando ésta a su vez consuma actos irreparables que dejan -- sin materia al juicio y hacen a la sentencia que niega el amparo tan estéril y ridícula como la de que he hablado cuando se trata de una ejecución capital". (124)

3.1.6 LEY DE AMPARO DE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS

El catorce de diciembre de mil ochocientos ochenta y dos se promulgó la tercera ley de amparo, en ella se reunieron la experiencia y el espíritu que le imprimió Vallarta.

124. WILBERGARD BAZARTE CERDAN: La suspensión de los Actos Reclamados -- en el Juicio de Amparo; 1a. ed., Cárdenas, México, 1975, p.8.

Por primera vez se reconocen en la legislación las -- dos formas actualmente establecidas de suspensión: la que se concede de plano, con la sola petición, sin otro trámite, y la que se otorga a petición de parte agraviada. Establece como modalidad la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte; regula la suspensión de pagos de impuestos y multas, la suspensión por causas supervenientes y la fianza.

3.1.7 CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES FEDERALES DE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE

En los títulos segundo y tercero del libro primero, - se regula la suspensión, con sólo unas ligeras modificacio-- nes respecto de la ley reglamentaria de amparo de mil ocho-- cientos ochenta y dos. Se establecía v. gr.: que la suspen-- sión no procedía contra actos de carácter negativo, enten--- diendo por tales aquellos:

"En que la autoridad se niega a hacer una cosa (art. 798)". (125)

El éxito feliz que tuvieron las normas reglamentarias de la suspensión establecidas en la ley de 1882, hi-- cieron que el legislador de 1897 las reiterara, sin - más que ligeras modificaciones. (126)

Es la primeraley que clasifica a la suspensión de los actos reclamados en cuanto a su otorgamiento ya de oficio, -

125. IGNACIO BURGOA: op. cit., p. 706.

126. ALFONSO NORIEGA: op. cit., p. 877.

ya a petición de parte. La primera procedía en casos de pena de muerte, destierro y las prohibidas en la Constitución Federal, así como el supuesto en el que al consumarse el acto reclamado, hiciera imposible restituir al quejoso en el goce de sus garantías violadas.

Es así mismo, en esta ley, donde se reclama por -- primera vez la suspensión provisional y la definitiva.

3.1.8 LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES DEL AÑO DE MIL NOVECIENTOS DIEZ Y NUEVE

Es la primera ley reglamentaria promulgada después de la Constitución vigente. Reglamenta dos tipos de amparo el -- directo en una sola instancia y el indirecto en dos instan-- cias, ante el juez de Distrito y ante la Suprema Corte de -- Justicia. Esta ley seguía los lineamientos de las anteriores legislaciones, pero con ciertas innovaciones como el estable-- cimiento de la audiencia incidental, la posibilidad de ren-- dir pruebas, aceptándose el recurso de revisión contra las - resoluciones del juez de Distrito que concediera o negara la suspensión definitiva.

3.1.9 LEY DE AMPARO DE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA

Promulgada por el H. Congreso de la Unión el treinta

de diciembre de mil novecientos cincuenta. El objeto de las reformas incluidas fue:

adoptar un nuevo sistema de la distribución de la competencia para conocer de los juicios de amparo por parte de los Tribunales de la Federación; habiéndose creado como novedad los Tribunales Colegiados de Circuito. (127)

En relación con los antecedentes históricos de la suspensión de los actos reclamados Willebaro Bazarte Cerdán dice:

Es claro que ésto no es producto de la generación espontánea, sino que el criterio jurídico constitucional acerca de la suspensión del acto reclamado ha venido forjándose como el producto del interés e importancia que tiene éste -- elemento dentro del juicio de amparo. (128)

Por su parte H. Fix Zamudio dice que:

La suspensión de los efectos del acto reclamado en el juicio de amparo constituye una de las materias más elaboradas tanto por la doctrina como por la jurisprudencia y la legislación, ya que desde las primeras leyes reglamentarias se apreció la necesidad de evitar que la protección se hiciera ilusoria en el caso de que se concurran de manera irreparable las infracciones reclamadas o se causaren daños graves a los presuntos agraviados...

127. Ibid., p. 882.

128. Cfr. WILLEBARO BAZARTE C.: op. cit., p. 9.

...la jurisprudencia fue elaborando paulatinamente, con el apoyo de la doctrina, una serie de reglas - minuciosas que se plasmaron en las diversas leyes de amparo hasta llegar el grado de perfeccionamiento con el cual se encuentra reglamentada la suspensión en la ley vigente de 30 de diciembre de 1935 y sus reformas de febrero de 1951. (129)

3.2 CONCEPTO DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

La palabra suspender encuentra sus orígenes en el verbo latino "suspendere" que significa detener o diferir por - algún tiempo, gramaticalmente significa un acto por virtud - del cual se detiene temporalmente una acción u obra.

Cabe, en primer término, aclarar que los actos reclamados no son susceptibles de suspensión, lo que se suspende son sus efectos, su materialización, sus consecuencias. No es posible pretender, por medio de una demanda de amparo, impedir la actuación de las autoridades, una vez que las mismas actúan, puede solicitarse que sus efectos no se ejecuten, por lo tanto se solicita la suspensión de los efectos, consecuencias o ejecución de los actos reclamados, y no de los actos en sí mismos. v. gr.: No es posible requerir a un juez - que se abstenga de dictar sentencia, sólo es posible requerirle que no la ejecute. José Ramón Palacios manifiesta al respecto que:

129. HECTOR FIX ZAMUDIO: El Juicio de Amparo; s.n.e., México, 1964, p. 275.

...el error ha consistido a veces en confundir el mantenimiento de la situación, con un simple impedimento pues to a la autoridad común para que no desarrolle la actividad subsecuente que seguiría comprimiendo la garantía individual que se dice violada. (130)

SUSPENSION. OPERA SOBRE LOS EFECTOS NECESARIOS DEL ACTO RECLAMADO, SIN QUE SE REQUIERA SEÑALAR PARTICULARMENTE ESTOS.- La materia de la suspensión es la ejecución o cumplimiento de la resolución de que se trata, y no el acto mismo de dictarla, porque entonces tal medida cautelar sería imposible. En la suspensión, el objeto de ella es precisamente la ejecución del acto combatido, y si se otorga, se entiende concedida en cuanto a los efectos de ésta. De manera que no se justifica la distinción, aducida por la autoridad, entre el acto reclamado y sus consecuencias o efectos, pretendiendo dar a los mismos un carácter autónomo, con la indebida exigencia de que dichos efectos hayan de designarse también, específicamente, -- como actos reclamados en el amparo. Así pues, en el caso, procede el beneficio cautelar, porque el acto que se reclama, en la declaración de caducidad de la patente -- 107906, lleva en sí mismo un principio de ejecución, que se traduce en divulgar aquella declaración mediante su publicación en la gaceta de la Propiedad Industrial, e implica la necesaria consecuencia de que la patente se considere del dominio público. Informe 1973, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, p. 23. (131)

Es indispensable atender a las opiniones de los diversos tratadistas de la materia, toda vez que ni la ley suprema, ni la ley de amparo reglamentaria de los artículos ciento tres y ciento siete constitucionales, ni la jurisprudencia, definen a la suspensión de los actos reclamados, estableciendo solamente la forma, requisitos y aspectos de procedencia:

130. JOSE RAMON PALACIOS: Instituciones de Amparo, 2a. ed., Cajica, México, 1969, p. 461.
 131. SALVADOR CASTRO ZAVALA: La Suspensión del Acto Reclamado en la Jurisprudencia, 2a. ed., Cárdenas, México, 1983, p. 477.

...institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo que legalmente se puede continuar o hasta que se decreta la inconstitucionalidad del acto reclamado en la sentencia ejecutoria. (132)

Independientemente de que esta definición nos da una idea general de lo que podemos entender por suspensión de los actos reclamados, consideramos que la misma se encuentra concebida fuera de los límites y alcances de su naturaleza, ya que de la simple lectura de la definición transcrita, se infiere que se debe "decretar la inconstitucionalidad del acto reclamado", cuestión que no es aceptable, ya que no necesariamente se deberá decretar dicha inconstitucionalidad, sino que la resolución estará sujeta a la existencia real y comprobada de los conceptos de violación.

...proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficiosa, provisional o definitiva) creadora de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir a lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencia de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a ésta y que el propio acto hubiese provocado. (133)

La definición transcrita amplía el concepto, aclarando que la cesación que se produce surte sus efectos a partir de que se solicite la misma, sin que se afecten los hechos o

132. CARLOS ARELLANO G.: Op. cit., pp. 870-871

133. IGNACIO BURGOA: Op. cit., p. 709.

estados anteriores a la solicitud de ésta, ya que la suspensión no produce efectos restitutorios.

SUSPENSIÓN EFECTOS DE LA.— Los efectos de la suspensión consiste en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla y no el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo. (134)

Al respecto el Doctor Fix Zamudio opina que:

Es indudable que la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautelar, por cuanto que — significa una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva y — por este motivo, no sólo tiene eficacia puramente conservativa, sino que también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva o parcial y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados. (135)

Existen supuestos, en la ley de amparo, que el generarse, deben producir efectos restitutorios: (136)

El párrafo segundo del artículo ciento treinta y nueve de la ley de amparo establece que:

134. JURISPRUDENCIA: 1917-1975, tomo común, tesis 198, p. 345.

135. HECTOR FIX ZAMUDIO: op. cit., p. 277.

136. ROBERTO TERRAZAS SALGADO: Explicaciones de Cátedra, curso 1987, México, Universidad Panamericana.

El auto en que se niegue la suspensión definitiva deja expedita la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aún cuando se interponga el recurso de revisión; pero si el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del recurso revocare la resolución y concediere la suspensión, los efectos de esta se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional, o lo resuelto - respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza - del acto lo permita. (137)

A este respecto José Ramón Palacios señala que:

...aún en los casos de privación de la libertad, la - suspensión provisional o definitiva con efectos resti-
tutorios, no puede volver las cosas al estado que --
guardaban antes de la violación, porque los instantes
que el sujeto padeció la prisión no le pueden ser de-
vultos; (138)

La suspensión otorgada en revisión si tiene efectos - reparatorios y se condiciona únicamente a que la naturaleza del acto permita dicha restitución. Existen en la ley de amparo otros supuestos, que de generarse deberían tener, tam-
bién, tales efectos, ya que de otra manera no tendrá objeto su concesión y son los casos siguientes:

El previsto en el artículo ciento cuarenta que esta-
blece que:

137. Art. 139 LARACPEUM: op. cit., p. 55.

138. JOSE RAMON PALACIOS: op. cit., p. 477.

Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento. (139)

Por analogía, debería adoptarse, en el caso concreto, el efecto establecido en el artículo ciento cuarenta de la ley de la materia, con el objeto de restituir las cosas en el estado en que se encontraban hasta antes de ejecutarse el acto. Caso semejante es el previsto en el párrafo penúltimo del artículo ciento treinta y seis de la ley; mismo que establece que:

Las partes podrán objetar en cualquier momento el contenido del informe previo. En los casos previstos en el artículo 204 de esta ley, se considerará hecho superveniente la demostración de la falsedad del contenido del informe y el juez podrá modificar o revocar la interlocutoria en que hubiese concedido o negado la suspensión. (140)

Por analogía, al demostrarse la falsedad del contenido del informe previo, deberían adoptarse los efectos restitutorios del artículo ciento cuarenta de la ley. Existe otro caso más y se genera cuando la autoridad responsable viola el auto suspensorio (art. 143), cualquiera que éste sea, es decir, aquel en el que se concede la suspensión provisional, definitiva o de oficio, independientemente de la responsabilidad en que incurran las autoridades, de generarse, debería

139. Art. 140: Ibid.

140. Art. 136: Ibid., p. 54.

de aplicarse el efecto restitutorio analizado. La excepción se genera en los casos en que se consuman actos de imposible reparación.

SUSPENSION. LOS ACTOS EJECUTADOS CON VIOLACION DE LA SUSPENSION PROVISIONAL NO PUEDEN TENERSE POR CONSUMADOS, NI TOMARSE EN CUENTA LOS HECHOS QUE HAGAN CONSTAR, PARA NEGAR LA SUSPENSION DEFINITIVA.- Por disposición del artículo 143 de la ley de amparo, las medidas suspensivas deben cumplirse puntualmente al igual que los fallos constitucionales. Así que, todo acto posterior que se realice en contravención a la suspensión provisional, no podrá tenerse como consumado al resolverse sobre la suspensión definitiva, - ni deben tomarse en cuenta hechos que consten en ese acto llevado a cabo en desacato de la suspensión provisional.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Incidente en el amparo en revisión 362/75. Augusto - Sánchez Arceola. 28 de agosto de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Castro Reyes. Secretario: Catalina Pérez Bárcena. (141)

Demostrados los supuestos señalados, lo más correcto es conceder efectos restitutorios, para que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban al momento de solicitarse la medida.

Fix Zamudio señala que:

...si el amparo persigue finalidades eminentemente prácticas, el quejoso debe recibir sus beneficios por obra de la suspensión, que en cierto sentido debe anti

cipar la protección que requiere el que interpone el juicio constitucional. (142)

La suspensión no anticipa los efectos del amparo, por que esto sería tanto como prejuzgar el acto reclamado como - inconstitucional, siendo materia del fondo del asunto y no - de la interlocutoria en la que se resuelve sobre la suspensión.

SUSPENSIÓN.- Al resolver sobre ella, no pueden estudiarse cuestiones que se refieren al fondo del amparo. (143)

SUSPENSIÓN.- Al resolverse ella no deben tenerse en cuenta los derechos que comprobaron el quejoso o el tercero perjudicado, porque esto constituye la materia del juicio constitucional, sino simplemente debe analizarse si se llenan los requisitos que exige la ley para que sea concedida la suspensión. (144)

El objeto de la suspensión es conservar la materia del juicio de amparo hasta la decisión del Órgano jurisdiccional, respecto del fondo del asunto, es decir, hasta que se declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.

CONSECUENCIAS DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

No cabe duda que el efecto principal de la suspensión del acto reclamado una vez decretada la misma, es el

142. RICARDO COUTO: op. cit., p. 43.

143. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1965, Tomo Común, Tesis 189, p. 336.

144. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1954, tesis 1043, p. 1887.

mantener, las cosas en un estado en que se encuentran al momento de notificar a la autoridad responsable ordenándole a ésta suspender la actividad que desarrolla, para que no se ejecute el acto reclamado y evitar que el juicio quede sin materia o que se causen daños y perjuicios que se pudieran ocasionar con la ejecución del acto, de difícil reparación. (145)

Por su parte Rosa María Hernández Solís afirma que:

La suspensión...despliega sus efectos fuera del juicio - constitucional, en tanto que está destinada a gobernar - la situación histórica, real y objetiva, la oposición entre el particular y la autoridad. Tales efectos se desarrollan en forma directa con respecto a la autoridad responsable, al impedir que ésta ejecute lo reclamado. Hasta aquí la suspensión es esencialmente impeditiva. Pero también produce efectos reflejos que satisfacen, aunque sea ocasional y momentáneamente los intereses y pretensiones del quejoso, porque en virtud de ello al inmovilizarse la actuación combatida, se da al quejoso cierto -- margen de movilidad jurídica o económica que le propicie una suma de posibilidades: conseguir dinero para pagar - un adeudo civil o fiscal, elaborar una defensa penal, ampliar un término dentro de un proceso, realizar otros - actos jurídicos con particulares que, ad-latero de la litis constitucional, podrían servir en su interés. Por lo tanto mientras satisfacen aún de modo provisional las -- pretensiones del quejoso, estos efectos reflejos, prácticamente le restituyen en el goce de sus garantías, fueren o no violadas. (146)

SUSPENSION.- La consecuencia natural del fallo que concede la suspensión es que el acto reclamado no se ejecute y que las autoridades responsables se abstengan de continuar los procedimientos que tienden a ejecutarlo, y si no lo hacen, sus actos constituyen un desobedecimiento a la suspensión, pues los alcances de ésta son impedir toda actuación de las autoridades responsables para ejecutar el acto que se reclama. (147)

145. ORTIZ GONZALEZ LETICIA GUADALUPE: La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo Indirecto; Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, U. Anáhuac, 1986, pp. 49-50.
146. ROSA MARIA HERNANDEZ SOLIS: Op. cit., p. 267.
147. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1975; Tesis 1053, p. 1898.

Concluyendo, podemos afirmar que la suspensión de los actos reclamados es una orden que la autoridad competente para ello, da a la autoridad responsable para que se mantengan las cosas en el estado que guardan, con el objeto de que se impida la ejecución o continuación de dichos actos, para evitarle al quejoso, daños y perjuicios de imposible reparación.

De lo anterior se deduce que cualquiera que sea la definición adoptada, la suspensión constituye para el juicio de amparo un elemento indispensable, sin el cual, perecería; sin embargo, es importante distinguir entre el objeto, que se traduce en mantener viva la materia del amparo, y las consecuencias que se traducen en mantener las cosas en el estado en que se encuentren al momento de concederse la suspensión, ya la de oficio, ya la provisional, ya la definitiva.

3.3. NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

Atenderemos a los estudios que los especialistas de la materia han realizado, para determinar cual es la naturaleza jurídica de la suspensión de los actos reclamados, a pesar de que este aspecto no reviste trascendencia práctica, pero sí teórica.

Rosa María Hernández Solís hace un análisis de las --

providencias cautelares con el objeto de determinar la naturaleza de la suspensión y afirma que son elementos de dicha medida:

a) JURISDICCIONALIDAD.- Las medidas cautelares son -- una de las diversas formas mediante las cuales el Estado --- ejerce tutela con el objeto de proveer la observancia práctica del derecho.

b) PROVISORIEDAD.- La medida cautelar tiende a desaparecer, sus efectos son precarios y limitados, pese a que puede subsistir en la fase de cognición.

c) INSTRUMENTALIDAD.- Las providencias cautelares no son un fin en sí mismas, sino que están preordenadas a garantizar el resultado práctico de una ulterior sentencia.

d) AUTONOMIA.- 1. De la acción: independientemente de que la sentencia declare infundada la demanda, la providencia nació y agotó sus efectos. 2. Autonomía del proceso: se caracteriza por ser sumario y las pruebas en él desarrolladas son ineficaces en el juicio principal. 3. Autonomía de la providencia: para su formación el juez no examina el fondo del derecho.

Y continúa diciendo que podemos atribuirle a la suspensión las siguientes notas:

- Desde luego la jurisdiccionalidad, ya que la suspensión es una de las diversas formas sancionatorias de la jurisdicción constitucional.

- También la provisoriedad concurre en la suspensión.

- La suspensión tiene una instrumentalidad calificada desde el momento en que garantiza la eficacia del juicio.

- Autonomía de la acción: Mediante dicha medida, puede impedirse que una autoridad consume un acto material. Autonomía del proceso: Orgánicamente, y con mayor claridad en el amparo indirecto, es notoria la autonomía del proceso incidental de suspensión respecto del amparo. Autonomía de la providencia: No obstante que la litis en el incidente es distinta a la del amparo, la sentencia constitucional tiene características sui generis. (148)

Soto Gordo y Lievana Palma sostienen respecto de la naturaleza de la suspensión que:

...no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita, con el objeto de que los daños y perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto reclamado no se realice.

148. Cfr. ROSA MARÍA HERNÁNDEZ SOLÍS: La Suspensión como Medida Cautelar; 2a. ed. Cárdenas, México, 1983, pp. 301-306.

Es sabido que el objeto de toda medida precautoria es obtener una protección jurídica contra un daño y perjuicio inminente...

Sin desconocer que conforme a la terminología procesal rigurosa, el incidente de suspensión en el juicio de amparo puede clasificarse entre los accidentes... nuestro propósito es más bien identificar la institución y precisar sus efectos que explicar su naturaleza procesal.

...el estudio de esta teoría (refiriéndose a las medidas cautelares) no es aplicable totalmente a dicha suspensión, porque aún cuando, como dijimos anteriormente, tanto unas como las otras tienden a proteger al individuo, bien sea en sus intereses jurídicos o económicos, punto en el que haya coincidencia entre la teoría que apoya las medidas cautelares del proceso civil, y la medida especial, también cautelar, que significa la suspensión del acto de autoridad, la divergencia es manifiesta en lo que respecta a el autor del daño o del perjuicio y en este aspecto no puede aplicarse a la teoría cautelar del derecho común, sino que es preciso elaborar una apoyada en el derecho público, que es el que regula la actividad de las autoridades en el ejercicio de su imperio.

...si hay analogía entre los casos de una medida precautoria propiamente dicha regida por el derecho común y la medida suspensiva del acto reclamado en el juicio de amparo, porque en una y en otra se evita un daño o perjuicio inminente, pero el alcance y fundamento de una y de otra es distinto pues en el primero se limita a proteger al particular en sus derechos jurídicos y económicos, sin que la sociedad pueda ser afectada y en el caso de la suspensión tiene una protección más amplia porque comprende todos los derechos de la persona bien sea física o jurídica que protegen las garantías individuales. (149)

Alfonso Noriega, después de describir y explicarsu --
teoría llega a la conclusión de que:

...se puede afirmar que la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, es una providencia cautelar o precautoria, porque tiene, precisamente, los caracteres conceptuales inherentes a ésta; su propia naturaleza es una medida provisoria, limitada en su duración hasta que se dicta la resolución definitiva en el amparo y se resuelve sobre la constitucionalidad del acto reclamado, por una parte, y por otra, se justifica como una medida de urgencia para prevenir el periculum in mora, y, por último, tiene un carácter eminentemente conservativo, aun cuando en algunos casos anticipa en parte los efectos de la sentencia principal. (150)

En relación con la citada teoría, I. Burgoa afirma que:

Se suele adscribir a la suspensión del acto reclamado el carácter de providencia o medida cautelar. Esta consideración es correcta si se toma en cuenta que dicho fenómeno o situación procesal conserva la materia del amparo, impidiendo que el acto de autoridad impugnado en la vía Constitucional se ejecute o produzca sus efectos con consecuencias en detrimento del quejoso mientras se resuelve ejecutoriamente el juicio de garantías. Sin embargo, estimar a la suspensión como medida o providencia cautelar con las modalidades que a estas instituciones atribuye la doctrina del derecho procesal, se antoja un despropósito que atenta -- contra su naturaleza jurídica.

Esta concepción de nuestro distinguido tratadista (haciendo referencia a la teoría de Fix Zamudio, al cual cita) es inadmisibles y sólo puede explicarse por su afán de aplicar a las instituciones procesales del juicio de amparo, las opiniones de doctrinas extranjeras que la desconocen, no lo comprenden o no se refieren a él.

Y más adelante continúa diciendo que:

Además la suspensión no es una "providencia constitutiva" sino mantenedora o conservadora de una situación ya existente, evitando que se altere con la ejecución de los actos reclamados o por sus efectos o consecuencias. En --- otras palabras la suspensión dentro del amparo no crea in-tereses o derechos jurídicos sustantivos en favor del que joso, sino que los preserva únicamente en cuanto que no -- se afecten por dicha ejecución, efectos o consecuencias, preservación que imparte independientemente de que los ac-
tos impugnados sean o no inconstitucionales y mientras -- no se resuelva o se finalice ejecutoriamente el juicio de garantías. Tampoco la suspensión es una providencia, "par-
cial o provisionalmente restitutoria". Dicho en otros tér-
minos, la suspensión no opera frente a actos consumados.
(151)

Arturo González Cosío califica a la suspensión como:

un incidente que se lleva por cuerda separada ante los -- mismos jueces competentes que conocen del amparo... (152)

A este respecto José R. Padilla opina que:

Se lo considera medida cautelar porque además de suspen-
der los efectos del acto reclamado, "mantiene viva la ma-
teria del amparo".

Esta última aseveración nada más es sostenible cuando se
trata de actos que de no suspenderse causarían al quejoso
perjuicios de imposible reparación y efectivamente, deja-
rían sin materia el amparo por lo que tendría que sobre-
serse con base en la fracción III del artículo 74, en re-
lación con la fracción IX del artículo 73 de la ley. (153)

151. IGNACIO BURCOA: op. cit., pp. 709-710.

152. ARTURO GONZALEZ C.: op. cit., p. 209

153. JOSE R. PADILLA: op. cit., p. 302.

Edmundo Castro Durán afirma que:

Consideramos concluyentemente que el incidente de suspensión del acto reclamado no constituye ninguna medida cautelar ya que no prepara ningún juicio en general, no se pide la exhibición, ni se busca la conservación de nada, sino lo que se persigue fundamentalmente es la suspensión inmediata o paralización urgente de un acto abusivo de una autoridad, o de una conducta vejatoria o indignante de las autoridades llamadas como responsables. El incidente de suspensión no -- tiene ni la más remota correlación, con ninguno de los me---dios preparatorios del juicio en general, no es un acto prejudicial, no es una medida cautelar, ni tampoco es una providencia precautoria, que por desgracia es lo que más se aproxima al incidente de suspensión. En estricta verdad el incidente de suspensión del acto reclamado no prepara ningún juicio ulterior en ninguna forma. Asimilar a este con los actos prejudiciales es tratar de incurrir en vedettismos jurídicos.

Nada en el incidente de suspensión prepara para nada. No es ninguna medida cautelar y no tiene la menor importan---cia que lo pudiera ser o que dejara de serlo. Si se quiere - analizar a la suspensión desde el punto de vista procesal, - el mismo es clásicamente un incidente y como tal debe entenderse. No vemos porque tiene que deformarse algo tan vieja---mente inobjetable como ha sido siempre el concepto de inci--

dente. Incidente, de acuerdo al diccionario jurídico de Rafael de Pina, del año de 1973, es el procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que con independencia de la principal, surge en un proceso. Generalmente (con error) se denomina incidente a la cuestión distinta de la principal. Pues bien, si se coteja esta definición con el cuerpo mismo de la suspensión del acto reclamado, se verá -- que coinciden en lo extrínseco y en lo intrínseco. (154)

Alfonso Trueba define a la providencia cautelar como:

...el instrumento procesal exigido por el inevitable retardo de la declaración de certeza del derecho discutido, cuyo objeto es anticipar provisionalmente los efectos de la sentencia definitiva, mediante la prevención de los daños que la demora pueda ocasionar. (155)

Y más adelante continúa diciendo que:

Insistiremos en que sólo en los casos concernientes a la competencia de los jueces de Distrito la suspensión de los actos reclamados tiene verdaderamente el carácter de providencia cautelar; en cuanto a amparos contra sentencias definitivas, la suspensión es sólo un efecto propio del recurso que -- conviene admitirlo -- está determinado -- también por la conveniencia de evitar daños de imposible o difícil reparación. (156)

Concluyendo, podemos afirmar que sólo puede asumir el carácter de providencia cautelar la suspensión otorgada de -

154. Cfr. EDUARDO CASTRO DURAN: La suspensión de los actos Reclamados en el Juicio de Amparo ; 2a. ed., Cárdenas, México, 1983, pp. 317-322.

155. ALFONSO TRUEBA: Op. cit., p. 12.

156. Ibid. p. 22.

oficio, en virtud que en las otras clases de suspensión (a petición de parte: provisional y definitiva) no hay daños de imposible reparación y no se les debe asimilar a una providencia cautelar, sino que tiene una naturaleza sui generis, ya que en las providencias cautelares no se requieren como requisitos la no contravención del orden público y del interés social, tampoco puede equipararse a un amparo provisional, ya que los efectos de la suspensión y del amparo son -- distintos, la primera conserva la materia del juicio, la segunda restituye, si se concede, en el goce de las garantías violadas.

3.4 NATURALEZA DE LOS ACTOS RECLAMADOS COMO MATERIA DE LA SUSPENSION

De acuerdo a lo prescrito por la fracción décima del artículo ciento siete constitucional:

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 la 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... (157)

Es indispensable analizar la naturaleza de los actos reclamados, para determinar la procedencia de la suspensión

de los actos reclamados.

Arellano García define a los actos reclamados como:

..la conducta imperativa, positiva u omisiva, de una autoridad estatal nacional, federal, local o municipal, presuntamente violatoria de garantías individuales o de la distribución competencial establecida entre federación y estados de la República, a la que se opone el quejoso. (158)

En virtud de que existen diversas clasificaciones de los actos reclamados, estudiaremos sólo aquellas que revisten importancia para el presente trabajo.

3.4.1 ACTOS DE PARTICULARES

Los actos de particulares no son suspendibles en virtud de que la medida es accesoria al juicio de amparo, y ya que el mismo sólo procede contra actos de autoridad, en términos del artículo ciento tres constitucional; es improcedente la suspensión que en contra de tales actos se solicite.

ACTOS PARTICULARES.- No pueden ser objeto del juicio de garantías, que se han instituido para combatir los de las autoridades que se estimen violatorios de la Constitución. (159)

3.4.2 ACTOS POSITIVOS

Son actos de autoridad que se traducen en un hacer voluntario y efectivo que se presenta con la imposición de obligaciones al individuo, es un hacer o un no hacer e impli

158. CARLOS ARELLANO G.: op. cit., p. 531.

159. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1975, Octava parte, p. 27.

ca una acción, una orden, una privación o una molestia. Contra actos positivos el juicio de amparo es procedente, en -- consecuencia, también procede la suspensión, siempre y cuando se reúnan los requisitos previstos en ley.

El artículo ochenta de la ley de amparo establece que:

La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado en que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo... (160)

El objeto de la suspensión es paralizar la actividad, consecuencia del mandato de autoridad, y evitar que el quejeso sufra consecuencias al no acatar dicha orden.

3.4.3 ACTOS NEGATIVOS

Los actos negativos, a contrario sensu, son aquellos por los que las autoridades se rehusan a acceder a las pretensiones de los individuos... respecto de la suspensión de actos negativos, podemos afirmar que no es dable concederla, - puesto que se le daría a ésta efectos restitutorios, que sólo son propios de la sentencia que concede al amparo. (161)

160. Art. 80 de la LARACPEUM: op. cit., p.32.

161. Cfr. GENARO GONCORA PIMENTEL: Introducción al Estudio del Juicio de Amparo; 1a. ed., Porrúa, México, 1987, pp. 89-90.

ACTOS NEGATIVOS.- Contra ellos es improcedente conceder la suspensión.(162)

3.4.4 ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS

Se traducen en el actuar de las autoridades que, aunque aparentemente es negativo, tiene efectos positivos; es decir, se genera una inmediata modificación en los derechos y obligaciones del quejoso.

A este respecto I. Burgoa señala que contra tales actos procede la suspensión para evitar o impedir la realización de éstos. (163)

ACTOS NEGATIVOS.- Si los actos contra los que se pide el amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos en la ley de amparo.(164)

3.4.5 ACTOS PROHIBITIVOS

Son aquellos actos de autoridad que se traducen en una limitación al actuar de los particulares, imponiéndoles la obligación de abstenerse de realizar cierta conducta o ejercitar derechos reconocidos en las leyes.

162. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1965, Sexta parte, p. 54.

163. Cfr. IGNACIO BURGOA O.: Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo: Porrúa, México, 1984, p.21.

164. JUVENTINO V. CASTRO: Op. cit., p. 177.

ACTOS NEGATIVOS.- No pueden considerarse como negativos, para los efectos de la suspensión, los actos prohibitivos que tienen por objeto coartar o limitar los derechos de quien los reclama en amparo, y por lo mismo, contra ellos cabe la suspensión, en los términos de la ley. (165)

Para definir a los actos prohibitivos Burgoa dice de ellos que:

...equivalen a un verdadero hacer positivo, consistente en imponer determinadas obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados por parte de las autoridades. (166)

3.4.6 ACTOS DECLARATIVOS

Se identifican cuando la autoridad responsable ha --- constatado la existencia de un derecho o una obligación y de esa manera lo manifiesta, sin crear, extinguir, modificar o transmitir derechos y obligaciones. Se concreta a manifestar su existencia, lo que lo da fijeza y seguridad jurídica. (167)

La suspensión procede en este caso, sólo si el acto - declarativo trae aparejada ejecución, entonces debe considerarse positivo. En el caso de que sólo reconozca situaciones preexistentes que no impliquen modificación alguna de derechos, no procede la concesión de la medida.

165. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1975, Sexta parte, p. 56.

166. IGNACIO BURGOA: El juicio de; op. cit., p. 711.

167. Cfr. CARLOS ARELLANO G.: op. cit., p. 546.

En el mismo sentido Briseño Sierra señala que:

Quando el acto reclamado no es susceptible de ejecución, como en los actos simplemente declarativos, la suspensión es improcedente, por falta de materia en que recaer. (168)

3.4.7 ACTOS CONSUMADOS

En contra de actos consumados, es improcedente el amparo, en términos de las fracciones nueve y diez del artículo setenta y tres de la ley de amparo, en virtud de que la suspensión es una institución accesoria del juicio de amparo, en consecuencia es improcedente otorgarla en contra de actos consumados, los cuales han conseguido plenamente el objeto para el que fueron dictados o ejecutados.

ACTOS CONSUMADOS.- Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie. (169)

A este respecto Gongora Pimentel señala que:

No obstante, si todos los efectos de los actos no se han consumado, por encontrarse algo pendiente de realizarse, la suspensión procede, si no se afecta al interés general, ni se contravienen disposiciones de orden público. (170)

168. H. BRISEÑO SIERRA: El Amparo Mexicano; Cárdenas, 1972, México, p.100.

169. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1975, Sexta parte, p. 34.

170. GENARO GONGORA P.: Op. cit., p. 70.

3.4.8 ACTOS NO CONSUMADOS

Es aquel que está por dictarse, por ejecutarse, o ya ejecutado, sus consecuencias no tienen el mismo carácter, de manera que al decretarse la suspensión, dicho decreto surtirá plenamente sus efectos y sus objetivos. (171)

3.4.9 ACTOS DE TRACTO SUCESIVO

Son aquellos actos que no tienen una unidad en la acción, cuya ejecución no es instantánea, tienen lugar en forma continua y duradera en el tiempo, y tienden a un fin determinado.

En estos casos la suspensión debe otorgarse, pero sólo surte efectos a partir de que la concesión se notifica a la autoridad responsable, suspendiendo actos futuros a la notificación, no siendo posible que se resuelva sobre los actos anteriores a su otorgamiento, los cuales se encuentran consumados.

ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.- La suspensión contra ellos, afecta sólo a los hechos que se ejecutan o tratan de ejecutarse a partir del auto de suspensión, pues los anteriores tienen el carácter de consumados. (172)

-
171. Cfr. MARGARITA YOLANDA HUERTA VIRAMONTES: La Materia de la Suspensión en relación con la Existencia y Naturaleza del Acto Reclamado; 2a. ed., Cárdenas editor y distribuidor, México.
172. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1965, Sexta Parte, p.48.

SUSPENSION. ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.-

Por lo que toca a que los efectos de los actos reclamados estén consumados, es de verse que aunque estén consumadas las resoluciones que constituyen los actos reclamados, si las consecuencias de estos actos se traducen en autorizar u ordenar una conducta que debe traducirse en actos de tracto sucesivo, es decir, si esas consecuencias no se consuman también de manera instantánea, ni se traducen en un solo acto consumado, de efectos permanentes, sino que se traducen en una conducta que puede o debe reiterarse o repetirse en el tiempo, es claro que la suspensión procede, sin que por ello se le den efectos restitutorios, respecto de los actos subsiguientes a la resolución que la decreta. Incidente en revisión 204/73.- Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera General "Alvaro Obregón", S.C.L. y "La Sinaloense", S.C.L. 9 de julio de 1973. Unanimidad de votos. Ponente Guillermo Guzman - Orozco. Informe 1973, Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, p.48. (173)

3.4.10 ACTO EXISTENTE

Son aquellos que la autoridad responsable ha reconocido en su informe previo, o el quejoso ha demostrado su existencia en la audiencia incidental.

En razón de dichos actos, existe materia para conceder la suspensión, siempre y cuando se reúnan los requisitos de procedencia.

3.4.11 ACTO PRESUNTIVAMENTE EXISTENTE

En base a lo establecido por el artículo ciento treinta y dos de la ley de amparo, se presume la existencia del -

acto reclamado cuando la autoridad responsable no formule su informe previo, esta presunción opera, salvo prueba en contrario, siempre y cuando se acredite que se requirió debidamente a la responsable de la presentación de dicho informe.

En este caso es procedente la suspensión, ya que hay materia sobre la cual decretarla, por lo tanto debe estudiarse su otorgamiento.

3.4.12 ACTO INMINENTE

Son aquellos que todavía no existen al momento de solicitarse la suspensión, pero que son consecuencia necesaria de otros actos u hechos cuya existencia se encuentra acreditada, o que dependen del cumplimiento de condiciones para que se generen.

Si la ejecución de un acto por parte de las autoridades responsables, sólo depende de que se llene un requisito legal, es incuestionable que el acto tiene un carácter de inminente para un futuro próximo, y que, por lo mismo, para los efectos de la suspensión tiene existencia real. (174)

3.4.13 ACTOS INEXISTENTES

Son aquellos que la autoridad responsable niega en su informe previo, y en la audiencia incidental, al quejoso no

acredita; al no acreditarse su existencia, resulta improcedente concederla, ya que no existe materia para otorgar la medida.

3.4.14 ACTOS INSUBSISTENTES

Son aquellos que dejan de existir al momento de resolverse sobre la procedencia de la suspensión, en tales casos no existe materia para otorgarla, ya que el supuesto se asemeja a los actos inexistentes, en los que al momento de resolverse sobre la medida, los actos no existen.

Es improcedente conceder la suspensión cuando no existe el acto respecto del cual se ha solicitado, como acontece si la orden reclamada ya fue retirada según el informe previo. (175)

3.4.15 ACTOS FUTUROS

Son aquellos que no existen al momento de solicitar la suspensión y sobre los cuales, sólo hay posibilidad de existencia, por lo tanto, no existe materia para otorgar dicha medida.

La suspensión no proceda respecto de los actos probables y los futuros; la razón es que esos actos no tienen existencia todavía, y no teniéndola, no puede haber materia para aquella. (176)

175. MARGARITA YOLANDA HUERTA V.: Op. cit., p. 103.

176. RICARDO COUTO: Op. cit., p. 63.

Concluyendo, los supuestos de las improcedencias en el juicio de amparo, son aplicables a la suspensión, pues esta institución es accesoria y queda regida en semejantes términos:

La suspensión es improcedente cuando el amparo lo es; la razón está en que teniendo por fin aquella mantener viva la materia del amparo o evitar perjuicios al quejoso, mientras dura el juicio constitucional, no tiene objeto, ni una ni otra cosa, cuando la queja es improcedente; conceder la suspensión en tales circunstancias es antijurídico, porque si, por la improcedencia del amparo, es imposible que el quejoso pueda obtener la protección de la Justicia Federal, ilógico resulta que se le conceda la protección provisional que otorga la suspensión. (177)

3.5 CLASES DE SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

De conformidad con lo establecido por la fracción décima del artículo ciento siete de la Constitución Federal:

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 puede sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y al interés público. (178)

Existen diferentes clases de suspensión, a pesar de que la ley de la materia no lo diga expresamente.

177. Ibid., p. 65.

178. Art. 107 fr X CPEUM: Op. cit., p. 182.

3.5.1 SUSPENSION DE OFICIO

La ley de amparo prevé los casos de procedencia de la suspensión de oficio y en su artículo ciento veintitres establece que:

Procede la suspensión de oficio:

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

II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegara a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada. 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 (el párrafo final fue publicado en el D. O. del 11 de enero de 1988). (179)

Con esta suspensión se pretende impedir la privación de la vida, la mutilación, la infamia, marcas, azotes, palos y el tormento, ya que al consumarse tales supuestos, que ---

atentan en contra de los derechos personales del individuo, sería físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada.

El supuesto de la fracción segunda, establece la afección a derechos patrimoniales y se ubica en el supuesto de - la suspensión de oficio, porque pueden afectarse bienes indubitables o insustituibles.

Una vez que el juez tiene conocimiento del atentado - debe poner remedio; no es indispensable presentar la demanda de amparo por escrito, basta con que el quejoso o cualquier persona solicite la protección constitucional, aún verbalmente, para que se le otorgue la suspensión, sin embargo, la pro-pia Corte ha establecido que no basta con la simple manifes-tación de que procede dicha medida de oficio, sino que es necesario que el juez examine el caso para determinar su procedencia:

SUSPENSIÓN DE OFICIO.- No basta para decretarla, que el quejoso afirme que se trata de un caso prohibido por el artículo 22 de la Constitución, sino que es preciso examinar si, efectivamente, el caso está comprendido o no en dicho precepto Constitucional. (180)

En el caso de que los actos reclamados tengan como -- consecuencia la privación total o parcial, temporal o defini

tiva de los bienes agrarios del núcleo de población, procede también la suspensión de oficio. (181)

La suspensión de oficio no se tramita como incidente, ya que la paralización de los efectos se decreta de plano, - en el mismo auto en el que se admite la demanda, es decir, - no requiere de la celebración de la audiencia incidental, ni de la presentación del informe previo, ni tampoco se exigen requisitos para su procedencia, excepto el ubicarse en el su puesto previsto por la Ley de amparo, surte efectos desde el momento en que se dicta y se hace del conocimiento de la autoridad responsable; sus efectos concluyen en el momento que se resuelve sobre el fondo del amparo interpuesto. La suspen sión de oficio es por naturaleza irrevocable, ya que el artí culo ochenta y tres de la ley, sólo admite el recurso de revisión respecto de la suspensión definitiva.

3.5.2 SUSPENSION A PETICION DE PARTE PROVISIONAL

El artículo ciento treinta de la ley de amparo establece los requisitos de procedencia de la suspensión provisional, se puede solicitar desde la presentación de la deman da de amparo, primero en forma provisional y luego en forma definitiva. Para el otorgamiento de dicha suspensión, el artículo mencionado nos remite al artículo ciento veinticuatro de la ley; el artículo ciento veinticuatro de la ley regla 181. Art. 233: LARACPEUM; Op. cit., p. 85.

menta la parte relativa del artículo ciento siete constitucional que a la letra dice:

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 perjudicando y el interés público. (182)

La ley de amparo reglamentaria de los artículos ciento tres y ciento siete constitucional establece en su artículo ciento veinticuatro que, fuera de los casos enunciados en el artículo anterior, la suspensión procede cuando se reúnan los siguientes requisitos:

I. Que los solicite el agraviado;

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

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

El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio. (183)

182. Art. 107 fr. X CPEUM: Op. cit., p. 182.

183. Art. 124 LARACPEUM: Op. cit., p. 50.

3.5.2.1 REQUISITOS PARA LA CONCESION DE LA SUSPENSION PROVISIONAL

En relación con lo previsto por la fracción primera, del citado artículo ciento veinticuatro, su contenido no se deriva de lo establecido constitucionalmente. A este respecto Durán Castro dice que:

Este primer requisito del artículo 124 de la ley de amparo, más vale la pena no comentarlo, porque es tan estólido como exigir a un enfermo grave como -- primer requisito para que se le administre la medicina, el de que la solicite. (184)

En relación a lo previsto por la fracción segunda, podemos decir que la misma desvirtúa lo previsto por la norma constitucional ya transcrita, toda vez que ésta habla de interés público, y la ley de amparo habla de interés social y de orden público, términos que se intentan analizar por los tratadistas de la materia; sin embargo, no se ha llegado a un acuerdo, respecto de lo que debemos entender por tales. El término de interés público es más claro y simple que la subdivisión que se hace en la ley. Interés público es aquel interés del estado, que equivale a la conveniencia social, interés que se sobrepone al interés particular o individual.

Burgoa define al interés social como:

184. EDMUNDO DURAN CASTRO: Op. cit., p. 326.

...cualquier hecho, acto o situación de los cuales - la sociedad puede obtener un provecho o una ventaja, o evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público... (185)

Y opina qué orden público es aquella:

...sistematización, arreglo o composición de la vida social al través de sus muy variadas y múltiples manifestaciones, tiende a evitar un daño o a impedir - la causación de un mal a la colectividad, a satisfacer una necesidad pública o a obtener un bienestar o provecho común. (186)

Respecto de dichos conceptos, manifiesta Durán Castro que:

Resulta todo un desacierto que en materia tan urgente y emergente como lo es la suspensión del acto reclamado, se establezca como nociones que fundan su - concesión o denegación, conceptos tan vagos y tan poco jurídicos como el interés social y el orden público. (187)

En la fracción segunda se incluye una lista de los casos en los que se considera se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público; dicha enunciación nos parece limitativa, ya que sólo hace referencia a casos concretos. A este respecto la SCJN ha establecido jurisprudencia que a la letra dice:

185. IGNACIO BURGUA O.: El Juicio de; Op. cit., p. 737.

186. Ibid., p. 732.

187. EDMUNDO DURAN CASTRO: Op. cit., p. 329.

PROCEDIMIENTO JUDICIAL.- El procedimiento judicial es de orden público, por lo que es inconducente conceder la suspensión que tienda a detenerlo.
 Apéndice al tomo XCVIII, pag. 1515. (188)

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA. De los tres primeros requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuelia el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contraven--gan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por -disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al -Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo, sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuando, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones así como los que a su vez señala esta Suprema Corte, en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, --que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se la infiere un daño que de otra manera no resentiría. Denuncia de contradicción de tesis 473/71. 30 de noviembre de 1972. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez. Secretario: Manuel Ortiz Canongo. Informe 1973, Segunda Sala, página 44. (189)

SUSPENSION. INTERESES SOCIAL.- No basta que el acto -se funde formalmente en una ley de interés público, o que en forma expresa o implícita pretenda perseguir -una finalidad de interés social, para que la suspensión sea improcedente conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, sino que es menester que las autoridades o los terceros perjudicados aporten al ánimo del

188. ALBERTO TRUEBA URBINA: Nueva Legislación de Amparo, s.n.e., ed. Porrúa, México, 1951, p.126.

189. FRANCISCO SANCHEZ MARTINEZ: Formulario del Juicio de Amparo y Jurisprudencia. 5a. ed., Porrúa, México, 1986, p.315.

juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto que se planteó, la concesión de la suspensión causarían tales perjuicios al interés social, o que implicaría una contravención directa e ineludible, prima facie y para los efectos de la suspensión, a disposición de orden público, no sólo por el apoyo formalmente buscado en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo. Por lo demás, aunque pueda ser de interés público ayudar a ciertos grupos de personas, no se debe confundir el interés particular de uno de esos grupos con el interés público mismo, y cuando no esté en juego el interés de todos esos grupos protegidos, sino el de uno solo de ellos, habría que ver si la concesión de la suspensión podría dañar un interés colectivo en forma mayor que como podría dañar al quejoso la ejecución del acto concreto reclamado. O sea que, en términos generales, y para aplicar el criterio de interés social y de orden público contenidas en el precepto a comento, se deben sopesar o contrabalancear el perjuicio que podría sufrir el quejoso con la ejecución del acto reclamado y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las masas de interés colectivo perseguidas en el acto concreto de autoridad. RA-21/74. Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera "General Alvaro Obregón", S.C.L., 4 de marzo de 1974. Unanimidad de votos. (190)

SUSPENSIÓN. PRUEBAS DEL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL.- Si bien es cierto que el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo establece que la suspensión se decretará cuando, entre otros requisitos, se satisfaga el de que no se siga perjuicio al interés social, debe estimarse que si ese perjuicio no es evidente y manifiesto, las autoridades deben aportar al ánimo del juzgador los elementos de prueba y datos necesarios para acreditar que el otorgamiento de la suspensión sí lesionaría al interés público, pues de lo contrario, indebidamente se arrojaría sobre la parte quejosa la carga de la prueba de un hecho negativo. RA- 755/70. María Reyes Vda. de Martínez. 23 de agosto de 1971. Unanimidad de votos. (191)

190. SALVADOR CASTRO ZAVALETA: Op. cit., p. 475.
191. Ibid., p. 483.

La fracción tercera del artículo ciento veinticuatro de la ley exige que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Esta reglamentación desvirtúa lo previsto por la norma constitucional, ya que exige para otorgar la suspensión, requisitos que no se incluyen en el artículo que analizamos, tales como: La naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios para el agraviado, para el tercero perjudicado y el interés público y -- sin embargo, la ley exige como tercer requisito que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

El artículo 124 de la Ley de Amparo no dice absolutamente nada de los daños y perjuicios que la suspensión origine a los terceros perjudicados o más concretamente hablando, de la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que la suspensión origine a terceros perjudicados. (192)

Y continúa diciendo al respecto que:

...cuantas veces, la falta de examen por parte de los jueces o de las autoridades de amparo que conozcan de la suspensión de la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que la suspensión origine a los terceros perjudicados, han dado al traste con una situación de injusticia que ha convertido al amparo mismo aún cuando lo pierda el agraviado, en una burla a los intereses del tercero perjudicado. La viceversa también es correcta: En multitud de ocasiones la negación de la suspensión al agraviado ha hecho inútil --

según las circunstancias del caso la concesión del amparo, aún cuando éste se obtenga a la postre. (193)

La negación de la suspensión al agraviado puede provocar en la práctica consecuencias tan desastrosas - para los individuos en sí mismos o en sus negocios, familias, bienes y posesiones, que semejantes fallos equívocos vienen a desprestigiar cada vez más a la - única institución práctica de prestigio en México: El juicio de amparo. (194)

La procedencia de la suspensión provisional se regula estableciendo que:

si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito, con la sola presentación de la - demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se trata de la garantía de libertad personal. En este último caso la suspensión surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad que la haya concedido, bajo la responsabilidad de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediere, bajo la más estricta responsabilidad del juez de Distrito, - quien tomará además, en todo caso, las medidas de - aseguramiento que estime pertinentes. El juez de Distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de la restricción de la libertad personal fuera del procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior. (195)

193. *Ibid.*, p. 332.

194. *Cfr. Ibid.*

195. Art. 130 LARACPEUM: *Op. cit.*, pp. 51-52.

...del análisis que haga el juez de esos hechos y de la apreciación subjetiva del perjuicio o de los perjuicios que los mismos puedan causar al quejoso, dependerá si decreta o no la medida provisional, ordenando que las cosas se mantengan en el estado que -- guardaban hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, estando obligado el juez a tomar -- las medidas que estime convenientes para que no se -- defrauden derechos de terceros y se eviten perjui-- cios a los interesados hasta donde sea posible... (196)

SUSPENSIÓN PROVISIONAL, A PARTIR DE CUANDO EMPIEZA A SURTIR SUS EFECTOS.- Si el auto en el que se concedió la suspensión provisional a los quejosos se dictó desde el día seis de agosto de mil novecientos -- ochenta y seis y la notificación del mismo a las autoridades se llevó a cabo hasta el día once del mismo mes y año, en vista de la disposición contenida -- en los artículos 28, fracción I y 34 fracción I de -- la Ley de Amparo, fue hasta esta última fecha cuando comenzó a surtir sus efectos la suspensión provisio-- nal, lo anterior es así, porque en el expediente no hay dato alguno de que las autoridades responsables conocieran la suspensión antes de esa fecha, por -- otros conductos. (197)

De acuerdo con el artículo citado la autoridad responsable debe abstenerse de realizar cualquier actividad, con el objeto de que no se produzcan los efectos jurídicos del acto reclamado, en los casos en que no tengan realización material. La medida suspensiva obliga sólo a las autoridades señaladas como responsables; sin embargo, en los casos en que intervienen particulares estarán obligados a hacer cumplir la resolución en la que se concede la suspensión provisional. (198)

196. IGNACIO SOTO y GILBERTO LIEVANA: Op. cit., pp. 55-56.

197. EJECUTORIA: Informe 1986, Tercera parte, Tribunales Colegiados, No. 35, pp. 135-136.

198. Cfr. IGNACIO y GILBERTO LIEVANA: Op. cit., p. 61.

La vigencia de la suspensión provisional subsiste hasta el momento en que el juez decreta lo procedente sobre la suspensión definitiva; la suspensión puede solicitarse al momento de presentar la demanda de amparo o en cualquier momento del juicio, hasta antes de que se dicte sentencia ejecutoria, de acuerdo a lo establecido por el artículo ciento cuarenta y uno de la ley.

Ignacio Burgoa define a la suspensión provisional como aquella:

...orden Judicial potestativa y unilateral que dicta el juez de Distrito en el auto inicial del incidente de -- suspensión, previniendo a las autoridades responsables que mantengan las cosas en el estado que guarden al decretarse, mientras no se les notifique la resolución -- que concede o que niegue al quejoso la suspensión definitiva del acto reclamado (o suspensión propiamente dicha). (199)

El juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, para que lo rinda en el término de veinticuatro horas. Dicho informe sólo expresará la verdad de los hechos que se le imputan, de ser posible, se expresará la -- cuantía del asunto. En casos urgentes podrá solicitarse el -- informe previo a través de la vía telegráfica si el quejoso cubre el importe. La falta de informe previo hace presumir -- la certeza de los actos reclamados. Transcurrido el término se celebrará la audiencia incidental dentro de las setenta y

dos horas siguientes, excepto los casos en que alguna de las autoridades responsables radique fuera del lugar del juicio, en tal supuesto la audiencia incidental se efectuará, posteriormente, pudiendo, inclusive, modificarse el auto de suspensión. (200)

3.5.3 PRUEBAS EN EL INCIDENTE DE SUSPENSION

Sólo son aceptables la documental y la inspección ocular; en el caso previsto por el artículo 17 de la ley de amparo procede, inclusive, la prueba testimonial.

SUSPENSION, PRUEBAS RENDIDAS EN EL INCIDENTE.- Ningún precepto legal autoriza a los jueces de Distrito para tomar de oficio en el juicio de amparo elementos de convicción que se ofrecieron en el incidente de suspensión. (201)

En el auto admisorio de la demanda se ordenará, por la autoridad de amparo, que se forme el cuaderno incidental por duplicado, las promociones que se presente deberán dirigirse claramente al cuaderno principal o al incidental, en virtud de que existe autonomía tanto en la tramitación como en los fines que se persiguen: En el cuaderno principal se debe acreditar que los actos reclamados son ciertos e inconstitucionales y en el cuaderno incidental, que se reúnen los requisitos de procedencia a que hace referencia la ley para

200. Arts. 131, 132, 133 LARACPEUM: Op. cit., p. 52-53.

201. JURISPRUDENCIA: Apéndice al Tomo XXVIII, No. 1065, p. 1923.

que se conceda la suspensión. En los casos en que se requiera exhibir pruebas documentales necesarias en ambos expedientes, podrán exhibirse copias simples en el cuaderno incidental y solicitarse se cotejen y certifiquen con los originales que obran en el cuaderno principal o viceversa.

No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional. (202)

Las opciones probatorias en el incidente de suspensión, son muy limitadas, lo que produce un estado de indefensión para el quejoso, razón por la cual, puede calificarse de inconstitucional. Sin embargo, esto es consecuencia del abuso de la institución, por lo que se limitó el aspecto probatorio, con el objeto de impedir la dilación del trámite, ya que concedida la provisional, de aceptarse diferimientos y suspensiones como se manejan en la audiencia constitucional, se permitiría el abuso de la medida.

J. Ramón Palacios opina respecto de la facultad probatoria de la autoridad responsable que:

...carece de derecho de probar en el incidente y su acerto afirmando o negando, no tiene más valor que lo emitido por cualquiera de las partes. (203)

202. Art. 131 LARACPELM: Op. cit., p. 52.

203. JOSE RAMON PALACIOS: Op. cit., p. 504.

Y más adelante reitera su afirmación, manifestando -
que:

...rige a nuestro juicio el principio del riesgo de la carga de la prueba, pues el quejoso y el tercero -la - autoridad no tiene derecho a probar!- que comiten probar pierden la facultad por proclusión y jamás, bajo - el pretexto de causa sobrevenida readquieran esa potes- tad procesal (jurisp. 1066 Comp.).(204)

Ahora bien, se establece en el artículo ciento treinta y uno de la ley de amparo que:

...Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta ley, podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial.(205)

El artículo diecisiete de la ley establece que:

Cuando se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal...(206)

Como quedó establecido con anterioridad, lo que procede en casi todos los supuestos es la suspensión de oficio, - por lo tanto no existe audiencia incidental, sino que la medida se concede de plano, sin exigir requisitos, por lo tanto resulta contradictoria la reglamentación que hace la ley,

204. Ibid., p. 506.

205. Art. 131 LARACPEUM; Op. Cit., p. 6.

206. Art. 17 en ibid.

permitiendo el ofrecimiento de tal prueba. Sin embargo, el supuesto es aplicable en los casos en que se concede la suspensión provisional, por privación ilegal de la libertad, -- siendo el único medio para acreditar las detenciones extrajudiciales.

Excepto el caso en el que no están citadas todas las partes, no existen posibilidades de diferimiento o suspensión de la audiencia incidental, por lo que el tiempo con el que el quejoso cuenta para allegarse de los medios probatorios necesarios, es sumamente corto: solicitada la suspensión, -- cuenta con veinticuatro horas para que sea rendido el informe previo y con cuarenta y ocho para que con informe o sin él, se celebre la audiencia incidental, resolviéndose inmediatamente lo procedente sobre la suspensión definitiva.

Independientemente de los casos en que no están citadas todas las partes, no procede ni la suspensión ni el diferimiento de la audiencia incidental, lo que ha provocado que suspensiones que debieron concederse se han negado por falta de medios probatorios, esto sucede v. gr. cuando los documentos con los que se acredita la existencia de los actos que se solicita se suspendan, obran en poder de la autoridad responsable y la misma niega tal existencia, a pesar de que la ley establece que:

Las partes podrán objetar en cualquier tiempo el contenido del informe previo. En los casos previstos en el artículo 204 de esta ley, se considerará hecho superveniente la demostración de la falsedad del contenido del informe y el juez podrá modificar o revocar la interlocutoria en la que hubiese concedido o negado la suspensión. (207)

El problema estriba en que existe la posibilidad de - que al momento de acreditarse la falsedad del informe previo, el acto reclamado se encuentre consumado.

Es incongruente permitir que se ejecute el acto reclamado al negarse la suspensión definitiva y permitir, a posteriori, acreditar la falsedad del contenido del informe previo. No tendrá ningún objeto desvirtuar tal hecho en los casos en que se haya consumado irreparablemente el acto reclamado, pero, de proceder el supuesto, deberá tener los efectos consignados en el artículo ciento treinta y nueve de la ley:

...los efectos de ésta se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional... (208)

Este es un caso en el que la suspensión debe tener -- efectos restitutorios.

207. Art. 136 LARACPEUM: Op. cit., p. 54.

208. Art. 139 LARACPEUM: Op. cit., p. 55.

...para los efectos de la suspensión definitiva no es esencial que el tercero perjudicado sea emplazado antes de la audiencia de ley, y que, por lo mismo, no es causa de diferimiento de la misma el hecho de no estar emplazado en la fecha de aquella, puesto que, repetimos, la procedencia o improcedencia de la suspensión, cuando el acto reclamado existe, se decide a la luz del artículo 124 de la Ley de Amparo, y la apreciación sobre si se satisfacen o no los elementos que dicho precepto establece son imprescindibles para el juez, porque constituyen el fundamento de su resolución. (209)

3.5.4 COMPETENCIA CONCURRENTE PARA CONOCER DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL AMPARO INDIRECTO

En materia de suspensión provisional es competente el juez de Distrito y el superior del Tribunal que haya cometido la violación, en los lugares en que no haya juez de Distrito, los jueces de primera instancia, dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que trata de ejecutar el acto reclamado, podrá recibir la demanda y suspender provisionalmente los actos reclamados por el término de setenta y dos horas o el que sea necesario, en atención a la distancia que haya a la residencia del juez de Distrito, dicha facultad só lo podrá ejercerse en los casos previstos por el artículo veintidós constitucional. (210)

En relación a esta competencia Soto Cordoa y Lievana Palma afirman que:

209. IGNACIO SOTO G. y GILBERTO LIEVANA: Op. cit., p. 157.

210. Cfr. Art. 38 y 39 de la LARACPELM; Op. cit., p. 15

Tal vez el legislador no quiso facultar a los jueces de primera instancia para conceder la suspensión de oficio, por la trascendencia y alcance que tiene esta medida, pues como ya se dijo, una vez concedida no puede revocarse, ni por el juez de Distrito ni — por el Tribunal Colegiado, porque no admite recurso alguno. (211)

En los casos en que se promueve amparo en contra de un juez de primera instancia y no exista otro de la misma categoría, la demanda podrá presentarse ante cualquiera de las autoridades judiciales que ejerzan jurisdicción en el mismo lugar, si en él reside la autoridad ejecutora, dicha competencia sólo procede en el supuesto previsto por el artículo veintidós constitucional. (212)

3.5.5 OTROS REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

Hemos analizado, como requisitos de procedencia para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados, -- los señalados por el artículo ciento veinticuatro de la ley de amparo; sin embargo, son de tomarse en cuenta, por la autoridad de amparo, los siguientes aspectos que determinan la procedencia de la suspensión.

211. IGNACIO SOTO G. y GILBERTO LIEVANA; Op. cit., p. 66.

212. Art. 40 de la LARACPELM; Op. cit., p. 15.

Es indispensable que el acto que se solicita se suspenda, exista o cuando menos sea inminente. Anteriormente se analizó lo que es un acto existente, y se determinó lo que es un acto inminente:

SUSPENSIÓN, CONSECUENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS.- La suspensión a que se refieren los artículos 124 y relativos de la Ley de Amparo, conforme a la jurisprudencia establecida, no sólo puede concederse respecto de actos ya dictados o actualizados, sino también respecto de actos futuros inminentes (tesis número 19, visible en la página 50 de la Sexta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965). Y junto con estos últimos actos pueden comprenderse, - en principio, no sólo aquellos actos que tendrán que dictarse necesariamente como consecuencia legal futura e ineludible de los actos ya actualizados, sino todos aquellos actos que en forma razonable pueden estimarse como consecuencia lógica del acto existente, o que se trate de actos derivados de éste en forma tal que la realización de aquellos actos esté condicionada a la existencia legal de ésta, si tales actos pudieran venir a entorpecer la restitución de las cosas al estado que antes guardaban o a causar perjuicio de difícil reparación. Pues la suspensión podrá hacerse nugatoria - si las autoridades quedaron en posición de ejecutar actos futuros, derivados del existente o condicionados a la validez de éste, cuyas consecuencias fueran a hacer imposible o dificultar la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, que el efecto propio de la sentencia que concede el amparo -- (artículo 80 de la Ley de Amparo), cuya materia debe - preservar la suspensión.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA --
DEL PRIMER CIRCUITO
Boletín No. 18. junio, 1975. Pag. 95. (213)

Es también indispensable, que el acto sea suspendible, este aspecto fue ampliamente analizado al desarrollar el tema de la Naturaleza de los Actos Reclamados como Materia de la Suspensión.

GRADOS DE EJECUCION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

Es necesario determinar, al momento de solicitar la -suspensión, el grado de ejecución que tiene el acto reclamado, si es que lo tiene, para resolver si es posible conceder la medida.

En los casos en que los actos reclamados ya se han --ejecutado, atendiendo al actuar de las autoridades, no existe materia para otorgar la suspensión, ya que los mismos se encuentran consumados.

Existen grados de ejecución, entendiendo por tal el:

...hacer efectivo un mandato jurídico, sea el contenido en la ley, en la sentencia definitiva, o en alguna otra resolución judicial o mandato concreto. (214)

Ejecución Instantánea.- Se consume con un solo actuar de las autoridades, v. gr. la expropiación y demolición de -un bien inmueble -utilizando explosivos plásticos-, si no se solicita el amparo y la suspensión antes de que se consuma -el acto, no habrá materia sobre la cual conceder la suspen--sión, ni en su caso el amparo, porque consumado el acto, el amparo queda sin materia.

Ejecución Continuada.- Es indispensable que la autoridad actúe un número limitado de veces para que se consuma el acto reclamado. En este caso y siempre que no se haya consumado totalmente el acto, podrá concederse la suspensión por la parte consumada.

Ejecución de Tracto Sucesivo.- Se da cuando la autoridad responsable actúa continuamente, ya que al momento en el que deja de actuar, la misma se desvanece, procediendo la -- suspensión por la parte no ejecutada, porque la parte ejecutada está ya consumada.

3.5.6 GARANTIA Y CONTRAGARANTIA

Para concederse la suspensión de los actos reclamados, deberá de tomarse en cuenta, a pesar de que no se incluye como requisito de procedencia en el artículo ciento veinticuatro de la ley de amparo, pero que si se exige a nivel constitucional, la necesidad de otorgar garantía bastante para reparar los daños y perjuicios que se le puedan causar a terceros si no se obtiene sentencia favorable, esto independientemente de si los daños no son estimables en dinero, pues entonces la garantía se fijará discrecionalmente. (215)

La contragarantía, que tiene por efecto que no se ---

otorgue la suspensión de los actos reclamados, se reglamenta del artículo ciento veintiseis al ciento veintinueve de la ley y sólo procede cuando existe tercero perjudicado, cuando de ejecutarse el acto reclamado no quede sin materia el amparo y cuando se cubra el costo de la garantía que hubiese otorgado el quejoso, su objeto es pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso si se le concede el amparo.

(216)

SUSPENSION SIN FIANZA.- La suspensión debe concederse sin fianza, cuando además de llenarse los requisitos de la ley, no hay tercero perjudicado. (217)

SUSPENSION CONTRAFIANZA EN CASO DE.- La contrafianza que se constituya en los juicios de garantías, debe ser, en términos generales, de más entidad que la fianza, por cuanto que garantiza mayores responsabilidades. (218)

SUSPENSION, FIANZA PARA LA OPORTUNIDAD PARA OTORGARLA. -- El artículo 139 de la Ley de Amparo, dispone que el auto en que un juez de Distrito concede la suspensión surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión, pero dejará de surtirlos si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes a la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado; más esto no significa que por el transcurso del término, pierda el quejoso el derecho a otorgar la garantía exigida, sino únicamente que la autoridad responsable, transcurrido ese plazo tiene expedita su jurisdicción para la ejecución del acto reclamado; pero si la ejecución no se ha llevado a cabo, no existe obstáculo para que pueda otorgarse la garantía, o llenarse los requisitos que se hubiesen emitido en relación a aquella. (219)

216. Cfr. Art. 126 a 129 en *ibid*.

217. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1975, tesis 220, p. 379.

218. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1975, tesis 194, p. 340.

219. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1965; Tomo Común al Pleno y a las Salas, No. 205, p.3.

De ser procedente la suspensión se otorgará en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el -- asunto que haya motivado el acto reclamado, a no ser que dicha continuación consuma el daño o perjuicio que se le pueda causar al quejoso. (220)

A este respecto Ricardo Couto dijo que:

La razón de este precepto está en el interés social que hay de que no se entorpezca la acción de la justicia; -- pero este interés cede ante la posibilidad de que la -- continuación del procedimiento deje irreparablemente -- consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso, porque ello es para el legislador de más entidad que la no continuación del procedimiento. (221)

3.5.7 SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN MATERIA FISCAL

El artículo ciento treinta y cinco de la ley de amparo establece que:

Cuando el amparo se pide contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión -- del acto reclamado, la que surtirá efecto previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o de la entidad Federativa o Municipio que -- corresponda. El depósito no se exigirá cuando se trate de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta -- del causante obligado directamente al pago; en este último caso se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables. (222)

220. Cfr. Art. 138 LARACPEUM: Op. cit., p. 54.

221. RICARDO COUTO: Op. cit., p. 141.

222. Art. 135 LARACPEUM: Diario Oficial del 11 de enero de 1988.

Con anterioridad a la reforma en vigor a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, el artículo citado establecía distinciones:

Cuando se solicite la suspensión respecto de el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra en la Nacional Financiera, S.A., o en defecto de ésta en la Sociedad Nacional de Crédito que el juez señale dentro de su jurisdicción, o ante la autoridad exactora, salvo que de antemano se hubiese constituido ante esta última. Se establecía, además que dichos cobros no se exigirán cuando excedan de las posibilidades del quejoso, según la apreciación del juez, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado al pago; pero entonces se asegurará el interés fiscal en cualquier otra forma aceptada por la ley. (223)

SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DEL COBRO DE IMPUESTOS. LA GARANTÍA QUE SE EXIGE DEBE SUJETARSE A LO ESTABLECIDO POR LA LEY DE AMPARO Y NO POR EL CÓDIGO FISCAL FEDERAL.- Cuando los actos reclamados importen el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, a efecto de que la medida que se concede adquiera plena eficacia, requiere del otorgamiento de la garantía del interés fiscal mediante depósito de dinero que ampare la cantidad a que ascienda el crédito combatido, como única forma legalmente prevista por el artículo 135 de la Ley de Amparo, salvo los casos de excepción que el propio precepto contempla. Sin embargo, aún cuando dentro de estos supuestos de excepción se permite el aseguramiento del interés fiscal sin constituir depósito en dinero, en cualquier caso esa otra forma debe estar contemplada por la Ley de Amparo y para ello debe acreditarse ante el juez por el quejoso que se encuentra precisamente dentro de tales supuestos, esto es, que se trate del cobro de sumas que excedan sus posibilidades, o bien que se trate de persona distinta al sujeto pasivo directo de la relación tributaria, o que la garantía se hubiese constituido, ante la autoridad exactora, previamente a la petición de la suspensión ante el juez de Distrito, pero no demostrándose ninguna de

dichas excepciones, la garantía del interés fiscal se deberá hacer conforme a lo previsto por el aludido artículo 135 de la Ley de Amparo (y no conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, como lo pretende la quejosa), considerando que la garantía se constituye dentro del procedimiento constitucional y no dentro del procedimiento administrativo - respectivo. (224)

La regla general para la concesión de la suspensión radica en la facultad discrecional del juez para otorgarla, sin embargo, el aspecto más interesante para la concesión de la suspensión en materia fiscal, radica en la obligación de cubrir el adeudo como requisito sine qua non, para ejercitar la acción respectiva en contra de dichos cobros, este principio es mejor conocido como "solve et repete" que quiere decir: el deudor debe pagar primero y reclamar después. A este principio la misma norma concede excepciones:

a) Que la suma exigida exceda de la posibilidad del quejoso, a juicio del juez de amparo.

b) Que previamente se haya constituido la garantía -- del interés fiscal ante la autoridad exactora.

c) Cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago. En este caso se asegurará el interés fiscal en cualquier otra forma aceptada por las leyes fiscales.

La SCJN ha determinado los casos en que es improcedente la concesión de la suspensión en materia fiscal:

- Cuando existe el riesgo de causar perjuicio al estado por no recaudar oportunamente los impuestos, poniéndose en consecuencia, en peligro la prestación de servicios públicos.

- Si se solicita en contra de cobros de cuotas del -- Instituto Mexicano del Seguro Social, con carácter tributario, la suspensión es improcedente, porque se le coloca en peligro de no poder proporcionar sus servicios que son de indudable interés público. (225)

- Cuando las autoridades fiscales han trabado embargo de bienes del quejoso para asegurar el pago de los adeudos, es procedente conceder la suspensión contra el cobro de impuestos, multas o pagos fiscales, sin fianza ni depósito, toda vez que estas garantías tienen por objeto reparar los perjuicios que se puedan ocasionar al tercero perjudicado con la suspensión y, en el caso de cobros fiscales, no hay tercero perjudicado. (226)

225. Cfr. IGNACIO BURGOA: El Juicio de; Op. cit., pp. 745-746.

226. ALFONSO NORIEGA: Op. cit., p. 932.

3.5.8 SUSPENSION DEFINITIVA

Es aquella resolución que se dicta en la audiencia incidental (que reglamenta el artículo ciento treinta y uno de la ley de amparo), que establece el otorgamiento o no de la medida, los efectos consisten en crear una situación jurídica determinada en relación con los hechos materia de la misma, esto en base a lo señalado por el párrafo final del artículo ciento veinticuatro de la ley de amparo.

Respecto de la suspensión definitiva Alfonso Trueba - opina que:

...es impropio el uso de la voz definitiva porque no lo es ninguna providencia suspensiva. En el lenguaje jurídico se entiende por definitiva la resolución que pone fin a la controversia; el auto que decide un incidente, como lo es el de suspensión, se denomina interlocutorio. Además el carácter distintivo de toda medida cautelar es su provisionalidad. Esto significa que sus efectos - duran mientras se pronuncia la decisión final. No hay, por lo mismo, propiamente hablando, ninguna suspensión definitiva; toda providencia dictada en esta materia -- tiende a crear una situación transitoria. (227)

El artículo ciento treinta y ocho establece que en -- los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, a no ser - que dicha continuación deje irreparablemente consumado el da ño o perjuicio que se le pueda causar al quejoso. (228)

227. ALFONSO NORIEGA: Op. cit., p. 932.

228. ALFONSO TRUEBA: La Suspensión del ...; Op. cit., p. 50.

El párrafo final del artículo ciento veinticuatro de la ley establece que:

El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio. (229)

A este respecto Ricardo Couto manifestó que:

La primera parte del precepto no presenta ninguna dificultad; el legislador quiere que el juez no se limite a conceder la suspensión, sino que fije sus alcances, la manera como debe ser cumplida; pero no podemos decir lo mismo respecto de la segunda parte del precepto; habla de medidas para conservar la materia del amparo, y esto, a primera vista, hace pensar en los actos que enumera el artículo 123; pero claro está que no es a estos actos a los que se refiere, ya que el precepto está incluido en la reglamentación de la suspensión a petición de parte; los actos cuya ejecución deja sin materia el amparo, son a los que se refiere la fracción IX del artículo 73 de la Ley, esto es, los que se consuman de un modo irreparable. (230)

3.5.9 SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE

Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento. (231)

229. Art. 124 en *ibid.*, p. 50.

230. RICARDO COUTO: *op. cit.*, p. 128

231. Art. 140 LARACPEUM: *op. cit.*, p. 55.

Soto Gordo y Lievana Palma opinan que la integración del hecho superveniente se da cuando:

...se ha negado la suspensión, el hecho superveniente debe provenir de la autoridad responsable, para que sirva de base a la revocación, porque sólo son susceptibles de suspensión los actos de esa autoridad responsable.

Y continúan diciendo que:

...si se ha concedido una suspensión, debe ocurrir un acontecimiento natural y ajeno a la autoridad responsable, por que esta no puede alterar la situación jurídica creada a virtud de esa suspensión, sin desobedecer la medida, lo que jurídicamente no puede admitirse. (232)

...sugerimos que el legislador añada un precepto o varios que tengan por objeto impedir la actividad maliciosa de la autoridad responsable, cuando teniendo conocimiento de una demanda de garantías, sobre determinado acto que está por realizarse, trate de eludir la acción de la Justicia Federal, evitando que se paralice esa actividad a virtud de una suspensión. (233)

SUSPENSIÓN POR CAUSA SUPERVENIENTE.- Procede conceder, en cualquier estado del juicio, la suspensión que en un principio se hubiese negado, si para ello existiere causas supervenientes que sirvan de fundamento. (234)

SUSPENSIÓN POR CAUSA SUPERVENIENTE.- Por hechos supervenientes sólo deben entenderse los que tienen lugar con posterioridad a la resolución dictada en el incidente de suspensión, y que modifica la situación jurídica existente cuando se pronunció esa resolución. (235)

232. SOTO GORDO y GILBERTO LIEVANA: Op. cit., p. 114.

233. Ibid., pp. 115-116.

234. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1965, Común al Pleno y a las Salas, - No. 1060, p. 1911.

235. JURISPRUDENCIA: Apéndice 1917-1965, Común al Pleno y a las Salas, - No. 217, p. 375.

El efecto que debe tener la concesión de la suspensión en razón de un hecho superveniente debe consistir en retrotraer las cosas al estado en que se encontraban hasta el momento de notificar lo resuelto respecto de la provisional; es decir, debe tener efectos restitutorios como los previstos para la suspensión otorgada en revisión (artículo ciento treinta y nueve, párrafo segundo de la ley de amparo). Procede, como única excepción, la incluida en la siguiente jurisprudencia:

SUSPENSIÓN, REVOCACIÓN DE LA.- Cuando la revocación de la suspensión no puede retrotraer las cosas al estado que guardaban cuando la suspensión se decretó, por tratarse ya de hechos consumados, y tal revocación pudiera ocasionar graves males para la sociedad o el estado, no debe concederse dicha revocación. (236)

3.5.10 SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO

...en materia civil, administrativa y penal, tienen competencia para conocer de la suspensión los propios Tribunales responsables, en materia laboral dicha competencia la tienen los Presidentes de las distintas Juntas de Conciliación y Arbitraje; esto deriva del artículo 170 de la L.A., en el cual se establece la regla de que corresponde a las autoridades responsables mandar suspender la ejecución de la sentencia reclamada. (237)

Jose R. Padilla dice al respecto de la suspensión en el juicio de amparo directo en materia administrativa que:

236. JURISPRUDENCIA: Apéndice al tomo CXVIII, No. 1066, p. 1927.

237. ARRIUNDO GONZALEZ COSIO: Op. cit., p. 226.

- a) Procede a petición de parte.
- b) Los efectos de las sentencias de Tribunales Fiscales son suspendibles de manera discrecional por el Juez de Distrito conforme al artículo 135 de la ley, texto aplicable por analogía de los amparos indirectos.
- c) La suspensión fiscal produce sus efectos si se garantiza el importe de lo que cobra la autoridad hacendaria por medio de fianza, depósito, prenda o embargo.
- d) Los casos de suspensión en amparos directos de contenido puramente administrativo todavía son escasos en México. (238)

Por su parte el artículo ciento setenta y cinco de la ley de amparo establece como regla general que:

cuando la ejecución o inejecución del acto reclamado pueda ocasionar perjuicios al interés general, la suspensión se concederá o negará atendiendo a no causar esos perjuicios. En estos casos la suspensión surtirá sus efectos sin necesidad de que se otorgue fianza. (239)

238. JOSE R. PADILLA: Op. cit., p. 326.
239. Art. 175 LARACPEUM: Op. cit., p. 68.

Los artículos ciento setenta y tres y ciento setenta y cinco de la ley de amparo (reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho), establecen la obligación, para los quejosos, de interponer la demanda de amparo ante la autoridad responsable; debiendo reunir, dicha demanda, los requisitos señalados en el artículo ciento sesenta y seis de la ley. La presentación de la demanda ante autoridad distinta, no interrumpe los términos señalados en la referida ley. La autoridad responsable decidirá sobre la procedencia de la suspensión.

A quien no sabe a qué
puerto encaminarse,
ningún viento es el
suyo.

Séneca.

CAPITULO CUARTO
BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA SUSPENSION DE
LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO
INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

4.1 IRREPARABILIDAD DE LOS ACTOS RECLAMADOS

Todo acto de autoridad que se ejecute o trate de ejecutarse, irrumpe, necesariamente, o trata de irrumpir en la esfera jurídica de los gobernados, este actuar puede manifestarse, básicamente, con los siguientes efectos:

- Que sean reparables los actos reclamados, ya fácil, ya difícilmente, es decir, que no se altere irreversiblemente la naturaleza de las cosas, en el caso de que dichos actos sean ejecutados.

- Que sean irreparables los actos reclamados, es decir, que en caso de ejecutarse las cosas jamás podrán volver al estado en el que se encontraban antes de su realización y por lo tanto la naturaleza de las cosas se habrá modificado de manera irreversible.

El primer supuesto da lugar a lo que en legislación, jurisprudencia y doctrina se ha llamado suspensión "a petición de parte", sólo en lo relativo a los actos de difícil reparación. La segunda hipótesis motiva la suspensión de los actos reclamados "de oficio".

La suspensión de oficio nace con motivo de la propia naturaleza del juicio de amparo, porque de ejecutarse el acto reclamado se consumaría irreparablemente y haría improcedente dicho juicio, atentos a lo dispuesto por la fracción novena del artículo setenta y tres de la ley de amparo.

Lo que el legislador ha querido proteger es la materia del amparo, en este caso, a través de la suspensión de oficio; a pesar de que el quejoso no la solicite, porque de no protegerse ese aspecto, el amparo quedaría sin materia, sin esencia, sin razón de ser. A este respecto Ignacio Burgoa señala que la suspensión de oficio procede en atención a la naturaleza de los actos reclamados que acusa gravedad en cuanto a los efectos de su ejecución para el agraviado y la necesidad de conservar la materia del amparo, evitando la imposibilidad de que se restituya al quejoso en el uso y goce de la garantía violada. (240)

La suspensión de los actos reclamados de oficio procede, de acuerdo con la ley de amparo, contra actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo veintidós de la Constitución Federal; o cuando se afectan bienes insustituibles, verbigracia, actos de expropiación y demolición de inmuebles -utilizando explosivos plásticos-, o casos en los que se afectan obras de arte.

240. Cfr. IGNACIO BURGOA: Diccionario de ..., op. cit., p. 424.

La suspensión a petición de parte, que precisamente - para que se otorgue debe, entre otros requisitos, solicitarla el quejoso, es ocasionada por actos susceptibles de reparación. La consumación de los actos que protege la suspensión a petición de parte no motiva la improcedencia del juicio de amparo, porque los actos reclamados pueden ser reparados y las cosas pueden volver al estado en el que se encontraban antes de su realización (efecto de la sentencia de amparo).

El espíritu del legislador, al establecer esta medida consistió, en nuestra opinión, en evitar que el quejoso sufra los efectos de un acto, que puede ser inconstitucional o ilegal, durante el lapso que dura el juicio de amparo, porque si la simple dicción de un acto invade la esfera jurídica de los particulares, su ejecución, cuya constitucionalidad o ilegalidad se discuten, afecta materialmente dicha esfera, por lo que sería injusto que el quejoso soportara tal ejecución, ya que la sociedad, en general, tiene interés en que se cumplan cabalmente las prevenciones constitucionales y todo el orden normativo que de ella emana.

Además de los perjuicios anotados, existen casos en los que de llegarse a consumar el acto de autoridad reclamado, en un principio reparable, se convierte, por su naturaleza y sus efectos, en actos irreparables, actos que acarrear

perjuicios al quejoso, que ni la misma sentencia de amparo - restituirá al estado que guardaban antes de la violación alegada.

En los casos de clausuras, que se ejecuten imponiendo sellos en puertas y ventanas, solicitado y concedido el amparo, el efecto se limita a destruir los sellos impuestos para permitir el uso normal del inmueble.

En los casos de embargo por ejecución de sentencias, - al concederse el amparo, el efecto se traduce en destruirlo, permitiendo que el o los bienes sean reintegrados a la propiedad del quejoso, en ambos casos, aún ejecutado el acto reclamado, el perjuicio aparentemente es reparable, ya que al concederse el amparo las cosas pueden volver al estado en -- que se encontraban al solicitarse la suspensión.

4.2 EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS Y DE LA SENTENCIA DE AMPARO

El efecto de la sentencia de amparo es, en caso de -- concederse, invalidar el acto reclamado, destruyendo sus -- efectos y consecuencias, restituyendo al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada; la suspensión tiene un efecto declarativo, paralizador de los actos de autoridad.

Las palabras utilizadas al concederse la suspensión son: "manténganse las cosas en el estado que guardan hasta que se resuelva el asunto en lo principal", y las de la sentencia de amparo son: "La Justicia de la Unión Ampara y Protege a ..."; esto se debe a que por una parte la suspensión no tiene efectos restitutorios, sino declarativos para que las cosas se mantengan en el estado de hecho que guarden hasta que se resuelva el amparo en lo substancial.

La sentencia de amparo, afecta la dicción y la ejecución de los actos reclamados; en cambio, la suspensión afecta la ejecución que cumpla la dicción de las autoridades responsables, tiende a paralizar su actividad mientras se resuelve en el fondo la legalidad o constitucionalidad de los actos reclamados.

Los efectos de la sentencia y los de la suspensión son diversos y nunca, por ningún motivo, la suspensión podrá equipararse a la sentencia de amparo, porque esta resolución será la única que destruirá el o los actos reclamados, a pesar de que la suspensión pueda ocasionar los beneficios de la sentencia, nunca será definitiva, porque su naturaleza es efímera, no dura para siempre, y sólo la sentencia podrá generar los beneficios del juicio constitucional.

4.3 OPORTUNIDAD PARA SOLICITAR LA SUSPENSION

En los actos del ser humano se distingan dos momentos específicos a saber:

En lo general la concepción de determinado actuar se traduce en un dictado de nuestro intelecto que podemos denominar "dicción", y la "ejecución" de ese dictado en el mundo fáctico.

Los actos de las autoridades, al ser actos de seres humanos, también suelen constar de esos dos momentos específicos: de dicción y de ejecución, a veces esos momentos recaen en una sola autoridad, a veces una es la autoridad que dicta el acto reclamado y otra es la que lo ejecuta, esta regla no es general (actos negativos), pero casi todos los actos de las autoridades tienen ejecución, ya clara y precisa, o ambigua.

El requisito indispensable, independiente de los señalados por la ley y la jurisprudencia, para que se solicite la suspensión y ésta sea procedente, es que dicha solicitud se realice en el lapso existente entre la dicción y la ejecución del acto reclamado, porque si por cualquier motivo no solicita la suspensión una vez dictado y ejecutado el acto, no podrá concederse la medida, porque el acto se encontrará

consumado, excepto en los casos de actos de ejecución continuada o de tracto sucesivo, porque en esos casos será procedente la suspensión por la parte no ejecutada.

La negativa de la suspensión en tales casos y su ejecución por parte de las autoridades no genera el sobreesamiento del juicio por improcedencia, porque la consumación de los actos es aparentemente reparable en el fondo y sólo se genera la improcedencia en los casos de actos irreparables física o jurídicamente.

La sentencia de amparo, de concederse, invalidará los actos reclamados, destruyendo sus efectos y consecuencias en su oportunidad, estos alcances no los logra la suspensión, porque no tiene efectos restitutorios, ni constitutivos de derechos, únicamente tiene efectos declarativos para mantener las cosas en el estado en que se encontraban al momento en que se solicitó la medida.

Sólo podrá solicitarse y concederse la suspensión antes de que el acto reclamado se ejecute, porque como se ha establecido, si la suspensión se solicita una vez ejecutado el acto reclamado, será negada, por la naturaleza de la medida, excepto en los casos de actos de tracto sucesivo o de ejecución continuada.

Los principios generales de la suspensión de los actos reclamados son aplicables, de manera semejante, en todos los casos concretos, sin embargo, interviene un aspecto circunstancial, por virtud del cual los efectos y consecuencias de la medida se modifican substancialmente.

Para ejemplificar la situación, analizaremos el caso de dos comerciantes, a los cuales se les pretende clausurar sus negociaciones, independientemente del motivo, por circunstancias de hecho, el comerciante "A" solicita la suspensión una vez ordenada la clausura, pero no ejecutada, el efecto de la suspensión solicitada se limitará a mantener las cosas en el estado en que se encuentran, se mantendrá la dicción del acto, pero no se clausurará la negociación. El comerciante "B" solicita la suspensión una vez dictada y ejecutada la clausura, la medida no procederá porque el acto está ya consumado y no recibirá, por esa cuestión circunstancial, los beneficios de la suspensión.

La ley y la jurisprudencia han establecido que la suspensión no puede ni debe tener efectos restitutorios y por lo tanto el comerciante "B" no recibirá beneficio alguno durante la substanciación del juicio de amparo, ya que por circunstancias de hecho, no solicitó la medida en el momento procesal oportuno.

Existen diversos actos de las autoridades administrativas que vienen a afectar derechos de particulares, causando perjuicios aparentemente reparables; sin embargo, en algunos casos, verbigracia las clausuras, destituciones de puestos, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones, suspensiones, etcétera, se reciben perjuicios que no son subsanados por la sentencia de fondo que resuelve el amparo. Estos actos son instantáneos, se consuman con un solo actuar de las autoridades.

En los casos en que por cualquier motivo no fue posible solicitar la suspensión antes de que el acto se ejecutara, la medida queda invariablemente sin materia, ya que el acto se encuentra consumado, y no es posible conceder efectos restitutorios a la suspensión, por lo tanto los perjuicios que el gobernado pueda recibir, independientemente de la legalidad o constitucionalidad de la resolución que lo afecte, deberá soportarlos hasta el momento en que se resuelva en el fondo el juicio constitucional.

Transcurrido el tiempo necesario para obtener la sentencia de amparo, si es concedida, el quejoso será restituido en el goce de sus garantías individuales violadas, en los casos concretos se levantará la clausura, se retirará la suspensión, se retirará la inhabilitación, etcétera; sin embargo, el perjuicio que recibió el gobernado durante el lapso -

en que se le permitió desempeñar sus actividades, no será tomado en consideración al momento de concederse el amparo.

El efecto de la sentencia, cuando el acto reclamado es positivo consistirá en restituir las cosas en el estado en que se encontraban antes de la violación alegada, es decir, el local deberá encontrarse no clausurado y cuando los actos sean de carácter negativo, se obligará a la autoridad responsable para que respete la garantía de que se trate.

4.4 INEFICACIA DE LA SUSPENSION Y DE LA SENTENCIA DE AMPARO

El problema que analizamos se presenta cuando es considerado el perjuicio económico recibido durante el lapso de duración del juicio, ya que ni la sentencia de amparo, ni la autoridad responsable, ni persona alguna, restituirá al quejoso en los beneficios que pudo haber recibido, mientras duró el juicio de garantías, en el supuesto de que la sentencia de amparo conceda la protección de la justicia de la --- Unión, porque negado el amparo no se actualiza el supuesto planteado.

Si consideramos las facultades y actividades que realizan las autoridades responsables en materia administrativa, podemos afirmar que existen diversos casos en los que la suspensión y en su caso el amparo, no cumplen cabal ni totalmen-

te sus objetivos, ya que los particulares vienen a recibir - perjuicios no reparables.

El supuesto se genera en los casos, en que por cualquier motivo, no es procedente la suspensión de los actos reclamados, pero al concluir el juicio constitucional se concede la protección de la Justicia de la Unión, acreditándose - la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto que se combatió; aún concedido el amparo, el particular no va a ser indemnizado de los daños y perjuicios recibidos, al conculcarse sus derechos, durante la tramitación del juicio de amparo.

En este supuesto, el quejoso no cuenta con medio alguno, previsto en la ley de amparo, para exigir la indemnización de los daños y perjuicios recibidos. Esto genera inseguridad jurídica, porque no existe un medio de defensa adecuado para combatir el problema planteado, en consecuencia, es indispensable tomar en consideración el lapso procesal utilizado para tramitar el juicio constitucional, con el objeto - de evitar íntegramente, la conculcación de las garantías individuales y de su pleno ejercicio.

Si reconocemos la necesidad de procurar un verdadero estado de derecho, debemos reconocer que no es posible aceptar y consentir, la conculcación de los derechos de los gobernados. Sólo asegurando la indemnización de los daños y --

perjuicios que potencialmente pueda recibir el particular, - en su esfera jurídica, e inclusive económica, podemos garantizar la seguridad jurídica tan indispensable en la sociedad que hoy vivimos, en virtud de la extensa competencia de las autoridades administrativas.

Aún más, existen casos en que el actuar de las autoridades administrativas irrumpe en la esfera jurídica de los particulares, afectando actividades que constituyen el único medio de subsistencia de los mismos; tal afectación puede actualizarse cuando un particular, al hacer uso de la garantía que le otorga el artículo quinto de la Constitución Federal, se dedica a la industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito y la autoridad responsable afecta dicha actividad, argumentando que se ofenden derechos de la sociedad, si el particular considera inconstitucional o ilegal la resolución que lo afecta, al acudir al juicio de amparo indirecto en materia administrativa, y en su caso solicitar la suspensión de los efectos de los actos reclamados, sólo la obtendrá si la solicita en el momento procesal que hemos analizado, porque de otra manera, la misma no procederá.

El caso concreto, el cual indiscutiblemente se presenta de manera continua en nuestro país, afecta a pequeños o a grandes comerciantes, así como a los dependientes económicos de los mismos y a todo el sistema existente alrededor

de la actividad que desempeña el particular.

Si tomamos en consideración que la garantía de trabajo es la fuente de donde emana el desarrollo personal del individuo e integral de la sociedad; que un acto concreto de autoridad menoscaba tal libertad y que, además, dicho acto es impugnado ante la autoridad de amparo, por considerarlo inconstitucional o ilegal, es imprescindible que a tal supuesto se le dé un tratamiento especial, porque insistimos, en los casos en que la autoridad responsable clausura un lugar determinado, dedicado a la producción, industria o comercio, de no solicitarse la suspensión de los actos reclamados en el momento procesal oportuno, el particular y sus dependientes económicos, recibirán perjuicios que ni la suspensión, por carecer de efectos restitutorios, ni la sentencia de amparo vienen a subsanar, porque su objeto se traduce en volver las cosas al estado en que se encontraban al momento de generarse la violación alegada; aún más, en ninguna parte de la ley de amparo se prevé el medio para proteger a los particulares y en su caso indemnizarlos por los perjuicios recibidos durante el lapso en que duró la tramitación del juicio constitucional, acto que de concederse el amparo, será calificado de inconstitucional o de ilegal; es decir, con motivo del actuar, posiblemente ilimitado de las autoridades, se recibirán perjuicios no reparables a través de la sentencia de amparo: muy a pesar de la presunción de legalidad que

existe en el actuar de las autoridades administrativas.

Es indispensable pugnar por un estado de derecho, don de rija plenamente la garantía de legalidad, para que cuando las autoridades actúen ilegal o inconstitucionalmente, afectando seriamente los derechos de los particulares, que se -- traducen en el menoscabo de su libertad al trabajo, se les - obligue a soportar determinadas consecuencias.

Es evidente que en el universo en el que se desarro-- llan las actividades administrativas, no todos los supuestos son semejantes, ni en todos los casos se presenta el problema planteado, pero sí a través del juicio de amparo se pre-- tende proteger a los individuos del actuar, posiblemente ili-- mitado o ilegal de las autoridades, es indispensable que los legisladores, establezcan los medios y formas necesarios pa-- ra procurar una justicia expedita, actual, concreta y que be-- neficie a todos los posibles afectados en los supuestos que expusimos.

Existen casos en los que el actuar de las autoridades administrativas se sujeta exclusivamente al capricho y propi-- cian perjuicios irreparables a los administrados, que ni la suspensión ni el amparo restituyen; ante tales supuestos, lo más sencillo sería proponer que la suspensión adquiriera --- efectos restitutorios, y que al acreditarse un perjuicio ---

irreparable por la sentencia de amparo, se concediera la sus
pensión para el efecto de que el quejoso fuera restituido en
el goce de sus garantías afectadas, independientemente de la
legalidad o constitucionalidad del acto reclamado, que sería
resuelta al concluir el juicio, con el argumento de que la -
suspensión no puede anticipar los efectos de la sentencia de
amparo y que es ésta, la única que destruye el acto reclama-
do, a pesar de que la suspensión sea concedida en cualquier
momento del juicio, nunca por ningún motivo, anticipará los
efectos de la sentencia.

Tal aseveración está en clara oposición a los antece-
dentes, naturaleza y objeto de la suspensión. En consecuen--
cia proponemos, como un medio para resolver el problema, li-
mitándonos exclusivamente a los casos en los que se afecta -
la garantía de libertad de trabajo, y que por cualquier motiu
vo no se haya solicitado la suspensión antes de consumarse -
el acto reclamado, como sucede en una clausura de fuentes de
trabajo, comercio o industria, destituciones de puestos, in-
habilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comis
iones, etcétera; es decir, casos en los que se afecta la liu
bertad de trabajo, que la parte afectada esté en posibilida-
des de exigir, a través del juez de Distrito, que se requiera
a la autoridad responsable para que otorgue garantía sufiu
ciente para asegurar la restitución al quejoso de los daños
que pueda recibir durante la tramitación del juicio de ampa-

ro, esto en el caso en que la autoridad responsable desee que su acto concreto subsista, concediéndole inclusive, un término prudente para otorgar la garantía y en el caso de que en el plazo señalado no cumpla con la medida, se presume, consecuentemente, que la autoridad no tiene interés en la subsistencia del estado de los actos reclamados; el juez de Distrito estará en facultad de conceder la suspensión, para el efecto de restituir al quejoso en el goce de la garantía, temporalmente, desde luego, procurando fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo, con el objeto de evitar que el quejoso disponga irreversiblemente del objeto sujeto a juicio, sino que la conserve, para asegurar plenamente la ejecución, si la resolución del juicio de garantías lo es negativa.

Es indispensable establecer con toda claridad, el motivo por el cual nos restringimos a proponer la protección de la libertad de trabajo dentro del procedimiento del incidente de suspensión en el amparo indirecto en materia administrativa, ya que en supuestos diversos, que también presuponen perjuicios irreparables, no se han justificado plenamente, tal y como lo ejemplificamos a continuación:

En los casos en que le es revocado a un particular un permiso de construcción, y por cualquier motivo no puede so-

licitar la suspensión antes de que el acto se consuma, en el supuesto que proponemos, se le facultaría al juez de Distrito a exigir a la autoridad responsable el otorgamiento de una garantía suficiente para asegurar la restitución de las cosas en el estado en que se encontraban al momento de generarse la violación alegada, hasta aquí no se presenta problema alguno; sin embargo, si la autoridad por cualquier motivo no otorga la garantía, siguiendo con la propuesta, se presume que la autoridad no tiene interés en la subsistencia del estado de los actos reclamados, y se faculta al juez a conceder la suspensión, para el efecto de que se continúe con la construcción, pero existe la posibilidad de que el quejoso no obtenga la protección Constitucional y por lo tanto, los actos que realizó durante la tramitación del juicio, por resolución judicial, serán ilegales; en este caso, estaríamos proponiendo el medio para burlar la obligatoriedad de las resoluciones de las autoridades y no es correcto tampoco, argumentar que la parte quejosa deba otorgar garantía bastante para indemnizar a las autoridades de su actuar ilegal, porque nos encontraríamos frente al supuesto de que a través de un aspecto económico se obtiene lo que conforme a derecho no es debido.

No existe argumento justificado con el cual se desvirtúe la posibilidad de que la autoridad responsable otorgue garantía suficiente para indemnizar al quejoso en el caso de

que se acredite que la misma ha actuado ilegal o inconstitucionalmente, porque ha sido el criterio para establecer los medios de aseguramiento en la ley de amparo, en los casos en que la suspensión definitiva de los actos reclamados pueda causar daños y perjuicios a un tercero, el juez de Distrito exigirá que el quejoso otorgue garantía bastante para reparar ese daño e indemnizar ese perjuicio, en el caso de que no obtuviera la protección constitucional, es decir, se reconoce el derecho para que el tercero perjudicado sea indemnizado por la demora en el goce de sus garantías, con motivo de la concesión de la suspensión para el quejoso. No hay motivo por virtud del cual la autoridad responsable no deba otorgar garantía para asegurar la restitución de las cosas, con sus beneficios, porque no es justo que el quejoso deba soportar el actuar ilegal o inconstitucional de las autoridades administrativas, sin prever, en la ley de amparo, el medio para asegurar el pleno goce de las garantías individuales y de sus consecuencias, inclusive, económicas.

4.5 OTORGAMIENTO DE LA GARANTIA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE

Es indispensable, para la procedencia de la propuesta, que previamente sea derogado el último párrafo del artículo noveno de la ley de amparo reglamentaria de los artículos -- ciento tres y ciento siete constitucionales, que rompe el equilibrio procesal al establecer que:

...Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes. (241)

Para los efectos de la propuesta, debería establecerse un precepto que precisamente establezca lo contrario, esto es, que las personas morales oficiales estarán obligadas a prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes. En relación con la obligatoriedad de la autoridad responsable para otorgar la garantía, debemos determinar de don de obtendrá la autoridad responsable los medios para otorgar la garantía ante el juez de Distrito: Basta que se disponga en las leyes relativas a los presupuestos de egresos, de los distintos niveles de gobierno, en las que sea establecida -- una partida especial y se prevenga la posibilidad de otorgar dicha garantía, además de que con tal supuesto se obliga, en cierta medida, a las autoridades a actuar debidamente y con apego a derecho, para que a pesar de otorgar la garantía, -- exista, potencialmente, la posibilidad de que la misma no se haga efectiva, porque el actuar de las autoridades será adecuado y básicamente legal.

El problema para cuantificar la garantía es casuístico, ya que depende de circunstancias de hecho que en cada caso concurren, que propiamente son contingentes; sin embargo, en los casos en que sea posible, podrá tomarse como paráme--

tro para cuantificarla, la declaración del impuesto sobre la renta del quejoso, con el objeto de que el juez de Distrito, mediante dicha declaración, pueda cuantificar los ingresos - que el particular dejará de percibir en el lapso que dure la controversia constitucional; en los casos que sea contribuyente menor, podrá cuantificarse, teniendo como parámetro, - el salario diario vigente en el lugar del juicio. El monto - de la causión deberá proteger proporcionalmente los intereses afectados.

4.6 TERCERO PERJUDICADO

Otro aspecto que debemos analizar, aparece en los casos en que exista tercero perjudicado, al poseer éste, intereses contrarios a los del quejoso, de no haberse concedido la suspensión, se presupone que el primero se encuentra disfrutando de beneficios que el quejoso califica de inconstitucionales o ilegales, deberá, el juez de Distrito, conceder - el término prudente, para que el tercero perjudicado otorgue garantía con el objeto de indemnizar al quejoso en el caso - de que obtenga la protección constitucional, ya que el tercero perjudicado habrá disfrutado de beneficios que no debió - disfrutar; en el caso de que el tercero perjudicado se abs-tenga de otorgar la garantía, podrá facultarse al quejoso pa-ra que otorgue él, la garantía y se le conceda la suspensión de los actos reclamados, dicha garantía tendrá por objeto in

demnizar al tercero perjudicado de los beneficios que pudo haber obtenido de no concederse la medida. O en su caso, si el tercero perjudicado otorga garantía, el quejoso podrá, a su vez, otorgar contragarantía, en términos semejantes a los señalados en la Ley de amparo, esto en virtud de que los intereses entre el quejoso y el tercero perjudicado son contra puestos y son esos intereses los que se pretenden proteger.

4.7 GARANTIA DE LIBERTAD DE TRABAJO

Restringimos la propuesta a los supuestos en los que se afecta la libertad de trabajo consagrada en el artículo quinto de la Constitución Federal, y esto se debe, básicamente, a la naturaleza de la garantía, y a la protección que exige y merece tal actividad, porque puede constituir el único medio de subsistencia de los gobernados, su actividad preponderante, porque importa beneficios a la colectividad, y en términos generales, porque la libertad de trabajo es una de las garantías que debe interesar a toda la sociedad en general proteger, ya que con la realización del individuo se genera la realización de la sociedad.

4.8 PROCEDIMIENTO PARA CONCEDER LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

Ahora bien, la protección que exigimos para tal garantía no es ilimitada, ni para que proceda en todos los supues

tos, porque existe en la actualidad un sistema para determinar la procedencia de la suspensión, tal sistema, en lugar de combatirse, se ratifica y reconoce como el medio más adecuado para determinar la procedencia de la suspensión de los actos reclamados, consiste, concretamente en el siguiente -- procedimiento:

El juez de Distrito para conceder la suspensión deberá determinar:

1. Si son ciertos o no los actos reclamados con su -- efectos y consecuencias (premisa);
2. Si la naturaleza de los actos permite su paralización (requisitos naturales);
3. Si se satisfacen o no las exigencias previstas por el artículo ciento veinticuatro de la ley de amparo (requisitos legales);
4. Si debe exigirse o no el otorgamiento de alguna garantía para la efectividad de la medida cautelar (requisitos de efectividad).

Esta técnica es fundamental y genera unidad en la facultad de los jueces de Distrito para conceder la suspensión,

esta uniformidad puede garantizar suficientemente al quejoso la restitución de sus garantías violadas.

La propuesta que hacemos no omite la necesidad de que el juzgador de amparo efectúe el procedimiento citado, con el objeto de determinar si la medida debe concederse o no; es indispensable que la suspensión no se desvirtúe, porque ha sido fruto de la larga experiencia en su manejo, y aún -- más, proponemos uniformidad en los criterios y procedimientos para hacer efectiva la medida; no deberán concederse más suspensiones que las que legalmente deban concederse.

Es de suma importancia tomar en consideración los casos en los que los gobernados no pueden obtener los beneficios de la suspensión, y más aún, reciben perjuicios que ni la sentencia de amparo que les conceda la protección constitucional, ha de restituir.

Es indispensable que la propuesta que hacemos sea tomada en consideración, pues constituye una verdadera exigencia en nuestros días, es aún más, un reto para los juzgadores de amparo y los profesionales de la materia: lograr que se haga realidad la salvaguarda y protección, tanto de la garantía de libertad del trabajo, como de la posibilidad de generar beneficios, inclusive económicos, a través del ejercicio de tal libertad; de otra manera estaríamos reconociendo

que el juicio de amparo y la suspensión de los actos reclamados no han cumplido cabalmente con su esencia teleológica, - ni con los objetivos para los que fueron creados; la protección plena de las garantías constitucionales, evitando su menoscabo total o parcial; y aceptar que pueda haber un lapso procesal, durante el cual se causen perjuicios a un gobernado, a través de un acto inconstitucional o ilegal y éste no sea después indemnizado para reparar los daños y perjuicios que sufrió en el transcurso de ese período procesal señalado, es atentar contra valores como la equidad y la justicia dentro de nuestra sociedad, es atentar también, contra la intención del constituyente en el sentido de crear un sistema de protección integral de nuestros derechos consagrados en todo nuestro sistema legislativo, desde la Constitución hasta las normas de menor rango.

4.9 TRATAMIENTO DEL RECURSO DE REVISION INTERPUESTO POR AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL CASO PROPUESTO

Cuando con motivo de un aspecto circunstancial se solicita la suspensión de los actos reclamados y dichos actos se encuentran ejecutados, pero sea posible, por la naturaleza de los mismos, conceder la medida, aún con efectos restitutorios y siempre que se afecte el goce o disfrute de la garantía de libertad al trabajo, el quejoso, de acuerdo al caso propuesto, solicitará la concesión de la suspensión, inicián

do el incidente respectivo: Si el juez la considera procedente, requerirá a la autoridad responsable para que otorgue la garantía suficiente, para asegurar la indemnización al quejoso de los daños y perjuicios que se le puedan ocasionar si - al concluir el juicio de amparo se le concede la protección de la Justicia de la Unión, si la autoridad desea que subsista el estado de las cosas. Dentro del término señalado por el juez, la autoridad estará facultada para otorgar la garantía y asegurar la restitución de las cosas y sus beneficios al estado que tenían al momento de solicitar la suspensión, si la autoridad no tiene interés en que se mantengan las cosas en el estado en que guardan, no otorgará dicha garantía y el juez estará en facultad de conceder la suspensión, para evitarle daños y perjuicios al quejoso durante la tramitación - del juicio de amparo.

En el caso en que la autoridad responsable consienta el requerimiento del juez y otorgue la garantía, estará de cualquier manera, facultado para interponer el recurso de revisión previsto por la fracción segunda del artículo ochenta y tres de la ley de amparo, recurso en el que combatirá el acuerdo en el que se le requiere para que otorgue la garantía y se le apercibe que de no hacerlo se concederá al quejoso - la suspensión solicitada. Interpuesto, aceptado y tramitado el recurso, la resolución final puede ser en dos sentidos: - el primero de ellos puede confirmar la resolución del juez -

de Distrito y el segundo, revocarla o modificarla, en este caso, el efecto deberá traducirse en devolver a la autoridad responsable la garantía otorgada, porque si a través de la resolución de un Tribunal superior se reconoce la improcedencia de la suspensión, no es posible afirmar que a pesar de la posible concesión de la protección constitucional, deba subsistir la garantía para hacerla efectiva al concluir el juicio de amparo, porque lo que se pretende proteger es el lapso utilizado por el particular para tramitar el juicio, en los casos que se afecta la garantía de libertad de trabajo, pero bajo la condición que a pesar de la ejecución de los actos reclamados, sea procedente conceder la medida; no pretendemos proteger los casos en que es definitivamente improcedente la suspensión en relación a los requisitos de procedencia señalados en la ley, verbigracia, casos en los que se afecta el orden público o el interés social. No proponemos una protección ilimitada e irracional para los particulares a través de la concesión de la suspensión de los actos reclamados. Sólo deberán concederse suspensiones en los casos de actos instantáneos ejecutados, cuando la naturaleza de los actos así lo permita y se reúnan los requisitos fundamentales para su concesión. Si la suspensión concedida por el juez es revocada, en atención a los requisitos de procedencia, sin considerar el grado de ejecución, pero si la naturaleza de los actos, no deberá subsistir la garantía otorgada, porque independientemente de que sea concedida la protec

ción constitucional, se habrá acreditado que la suspensión - de los actos reclamados es improcedente.

En el caso de que la resolución del recurso confirme la del juez, las cosas deberán mantenerse en el estado que - guardan hasta que sea resuelto el fondo del amparo.

Ahora bien, si la autoridad responsable no otorga la garantía requerida y el juez concede la suspensión con efectos restitutorios, para que los actos reclamados se desejecuten, también la autoridad responsable podrá acudir al recurso de revisión en contra del acuerdo en el que se le notifica la imposibilidad de continuar ejecutando los actos reclamados. También la resolución que emite el Tribunal Colegiado de Circuito puede ser en los sentidos ya señalados. Si el Tribunal superior confirma la resolución del juez, las cosas deberán mantenerse en el estado que guardan, pero si revoca la resolución, la autoridad responsable podrá, a partir de - la notificación de dicha resolución, ejecutar los actos reclamados.

4.10 TRATAMIENTO DEL RECURSO DE REVISION INTERPUESTO POR EL QUEJOSO EN LA TRAMITACION DEL CASO PROPUESTO

Hemos dicho que cada vez que la suspensión sea negada, en los casos que se afecta la garantía de libertad de trabajo, y la autoridad desea ejecutar el acto reclamado, deberá

garantizar la indemnización al quejoso de los daños y perjuicios que le pueda ocasionar durante la tramitación del juicio de amparo, si se acredita que el actuar de las autoridades responsables fue inconstitucional o ilegal.

Esta necesidad de indemnización se actualiza también en el caso de la suspensión de los actos reclamados concedida en grado de revisión:

El recurso de revisión procede en términos de lo señalado por el artículo ochenta y tres de la ley de amparo, que en la fracción segunda establece que: procede el recurso de revisión contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del Superior del Tribunal responsable, en su caso, cuando concedan o nieguen la suspensión definitiva modifiquen o revoquen el auto en que nieguen la suspensión definitiva; y --nieguen la revocación o modificación a que se refiere el supuesto anterior.

Ahora bien, existen casos en los que un gobernado, al considerar violadas en su perjuicio garantías individuales, acude al juicio de amparo, demandando la protección Constitucional, habiendo solicitado la suspensión, e iniciado el incidente respectivo, si el juez de Distrito niega dicha medida, el particular tiene la facultad de acudir al recurso de revisión, independientemente del motivo por el cual le haya

sido negada la medida. Al ser negada la suspensión definitiva, la autoridad responsable tiene plena libertad para ejecutar los actos materia del incidente de suspensión. Existe la posibilidad, en todos los supuestos, que el recurso de revisión interpuesto sea concedido, reconociendo la autoridad superior la procedencia de dicha suspensión, caso en el que se actualiza el supuesto señalado por párrafo segundo del artículo ciento treinta y nueve de la ley de amparo, el que establece que los efectos de la resolución que concede la suspensión en revisión, se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional, o lo resuelto respecto de la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita. En otras palabras, la suspensión concedida en grado de revisión, tiene efectos restitutorios, siempre y cuando la naturaleza del acto lo permita.

A pesar de la prevención establecida en la ley de amparo para el caso concreto, consideramos que ésta no realiza sus fines cabalmente, esto se da porque el supuesto protege a los gobernados, restituyendo el estado de las cosas hasta el momento de resolverse lo procedente respecto de la suspensión provisional o de la definitiva, sin considerar el lapso utilizado para resolver el recurso de revisión, lo que en -- más de un caso concreto, genera perjuicios jurídicos y económicos en el patrimonio de los gobernados. Perjuicios que ni la autoridad de amparo, ni la autoridad responsable, ni la -

sentencia de amparo, restituyen al quejoso con el correspondiente pago de daños y perjuicios, que aún más, ni la propia ley de amparo prevé.

Para concretar el problema que se plantea lo ejemplificaremos brevemente:

Cuando un particular ejercita la garantía que le concede el artículo quinto constitucional, o libertad de trabajo, desarrollando una actividad comercial y una autoridad administrativa incompetente pretende clausurar su negociación, el gobernado al acudir al juicio de amparo indirecto ante la autoridad de amparo competente en materia administrativa, solicita la suspensión de los actos reclamados con sus efectos y consecuencias, si por cualquier causa el juez de Distrito niega la medida, deja expedita la facultad de la autoridad responsable para ejecutar su resolución; al considerar el particular indebida la resolución del juez de Distrito, tiene la facultad de acudir al recurso de revisión, en contra de la resolución que lo negó la suspensión definitiva solicitada.

En el supuesto de que dicho recurso sea fundado y procedente, será concedida la medida solicitada, es decir, el Tribunal Colegiado de Circuito concederá la suspensión de los actos reclamados, el efecto se traducirá en levantar la

clausura; sin embargo, ni el juez de Distrito, ni la autoridad responsable, ni la sentencia de amparo restituirán al -- particular de los daños y perjuicios que seguramente recibió durante la tramitación del recurso de revisión y aún más, -- si consideramos la posibilidad de que dicha actividad es el único medio de subsistencia del quejoso, evidentemente que -- los perjuicios que recibió, le causan un daño no sólo jurídico, sino también económico.

Para resolver el problema que proponemos, es necesario adecuar la ley de amparo, con el fin de que sean protegidos los derechos de los gobernados en el pleno ejercicio de la garantía de libertad de trabajo; concretamente proponemos la obligación de la autoridad responsable, para garantizar -- la indemnización de los posibles daños y perjuicios que pueda recibir el particular al ser conculcadas sus garantías individuales, hecho que se genera con el actuar de las autoridades responsables y no con la resolución del juez de Distrito, que a pesar de que sea indebido, no es con motivo del actuar de la autoridad de amparo como se generó el acto de ejecución, sino con motivo del actuar de la autoridad administrativa responsable. Dicha garantía deberá otorgarse al momento que la autoridad desea ejecutar el acto por negarse la suspensión definitiva y sólo en el caso de que el particular acuda el recurso de revisión, porque si no lo hace se presume que el quejoso ha consentido la resolución.

Dicha garantía no podrá hacerse efectiva sino hasta el momento en el que se resuelva el juicio de amparo en el fondo, esto en virtud de que existe, antes de concluir el juicio de garantías, la posibilidad de que la protección constitucional sea negada. Si aceptamos que al ser concedida la suspensión en grado de revisión el quejoso tiene la posibilidad de hacer efectiva la garantía, de ser negado el amparo, se habrá acreditado la legalidad o constitucionalidad en el actuar de las autoridades administrativas, y por lo tanto, el perjuicio que el particular recibió durante la tramitación del recurso de revisión, se generaría con motivo del actuar debido y legal de las autoridades competentes para ello. En consecuencia, resulta indebido indemnizar al quejoso antes de determinar si el acto es violatorio o no de garantías individuales, ya que indemnizado el quejoso de los supuestos daños y negado el amparo, resulta sumamente difícil exigir al quejoso la devolución de la garantía y a pesar de que es posible, sólo complica el problema.

En términos semejantes, deberá regularse el caso previsto por el párrafo penúltimo del artículo ciento treinta y seis de la ley de amparo, o casos en los que se demuestra que el contenido del informe previo es falso, si con ese motivo se negó la suspensión, al concederse la suspensión y en su caso el amparo, la autoridad responsable deberá soportar la carga de indemnizar al quejoso de los daños y perjuicios

recibidos durante el lapso en el que no pudo disfrutar de los beneficios de la suspensión de los actos reclamados, en virtud de la mala fé de la autoridad responsable al manifestar hechos falsos en el informe previo.

Finalmente, en el caso previsto por el artículo ciento cuarenta y tres de la ley de amparo, si la autoridad responsable viola el auto en el que se concede la suspensión, - también deberá estar obligada a resarcir al particular de -- los daños y perjuicios que tal acto le haya generado.

Insistimos sobre la restricción de la propuesta, a -- los casos en los que se afecta la libertad de trabajo consagrada en la ley suprema, pues se acredita la necesidad de -- salvaguardar el orden constitucional y de proteger y fomen-- tar la plena realización de los gobernados y de la sociedad.

4.11 OTRA PROBABILIDAD PARA RESOLVER EL PROBLEMA PLANTEADO

Dentro del extenso ámbito de opciones existentes para resolver el problema planteado, hemos considerado la posibilidad de manejar y resolver el problema, a través del incidente de suspensión; sin embargo, dicha medida constituye -- una institución creada y manejada a través de su vigencia, con características específicas, influenciadas de la idiocin-- cracia nacional, y del espíritu protector del constituyente

por lo que no dudamos, habrá quien no esté de acuerdo ni con sienta la propuesta realizada, con el argumento de que la ing titución de la suspensión de los actos reclamados no merece ser desvirtuada con motivo de un problema que puede ser re-- suelto de otra manera; consideramos, sin embargo, que es más equitativo otorgar la protección al quejoso en el incidente de suspensión. El primer objetivo al realizar este estudio, ha sido el hacer patente el problema; reconocemos que la pro puesta puede no ser la única, pero la hemos desarrollado con el afán de brindar un punto de vista y un argumento suficiente para exhortar a los legisladores, a los profesionales del derecho y a la sociedad en general, a propiciar un cambio ha cia un mejor estado de derecho, donde rija en total plenitud, el principio de legalidad y sean protegidos los estratos más necesitados de nuestra sociedad; creemos que el sistema pro puesto puede ser útil al respecto.

Reconocemos como otra forma de solución, la posibilidad de que al concluirse el juicio constitucional y acredi tarse la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto de auto ridad combatido, sea materia de la sentencia de amparo el -- exigir a las autoridades responsables la indemnización de -- los daños y perjuicios generados por los particulares, en -- los casos en que no hayan podido, por cualquier motivo, dis frutar de los beneficios que otorga la suspensión de los ac tos reclamados.

4.12 NECESIDAD DE UN CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

En los últimos años, la sociedad mexicana ha crecido en todos los órdenes de una manera extraordinaria y acelerada, demandando, principalmente, la atención de servicios públicos de carácter administrativo; esta situación ha determinado el crecimiento desbordado, acelerado y desordenado de la Administración Pública Federal, tanto la central como la paraestatal, crecimiento que se ha traducido fundamentalmente en la creación de múltiples unidades administrativas, dependencias y personal burocrático.

Sólo basta tomar en consideración los siguientes datos:

En el año de mil novecientos veintiuno existían cuatro Secretarías de Estado, en mil novecientos ochenta y dos eran dieciocho y cada una de éstas con innumerables organismos descentralizados; a esto hay que agregar la administración paraestatal, que en mil novecientos veinticinco se conformaba de tres organismos y en mil novecientos ochenta y dos se integraba ya casi de mil.

Por lógica han aumentado, también, aceleradamente, las leyes y reglamentos administrativos que permiten el fun-

cionamiento de esta administración gigante: existen en nuestro país, en el ámbito Federal ciento cuarenta y cuatro cuerpos normativos en materia administrativa, setenta recursos - administrativos, cuatro son innominados doce se designan revisión, treinta y tres inconformidad, catorce reconsideración, cinco revocación y dos más reclamación.

A toda esta legislación hay que agregarle la relativa a las potestades, estatales y municipales en materia administrativa, que desde luego, de acuerdo con nuestro sistema, -- coexisten con la administración Federal, también la relativa al Distrito Federal; que aunque pertenecen al ámbito local, es parte de la administración pública centralizada.

El gran cúmulo de leyes y reglamentos administrativos, dejan a los gobernados en un verdadero estado de indefensión y en un clima de franca desconfianza e incertidumbre; los -- particulares desconocen, la mayoría de las veces, casi totalmente, esta legislación, que les atañe en su actuar cotidiano, que en un gran número de casos les afecta, que irrumpe - en su esfera jurídica y en algunos casos, les agravia.

Basta imaginar a un gobernado común, de cualquier estado de la República, que en su actuar cotidiano se relaciona necesariamente con la administración pública, ya sea federal, local o municipal, desconociendo toda la legislación ad

ministrativa tan dispersa, se encontrará distante de la consecución efectiva de sus derechos subjetivos.

La experiencia demuestra que la mayor parte de las -- instancias o recursos presentados a la autoridad administrativa son formulados o por los propios interesados, que casi nunca poseen los conocimientos técnicos necesarios, o por -- profesionales no especializados que tampoco están en aptitud de hacer una defensa perfecta de sus clientes. Así, los perjuicios causados al particular, en algunos casos, se prolongan desde el recurso administrativo, hasta el juicio de amparo; considerando que la cuestión debatida tiene que ser analizada tal como fue planteada y probada originalmente ante - la administración activa.

Esto insidioso, de alguna manera, en la democracia material, la cual no puede realizarse plena e íntegramente, en este ámbito, pues la no consecución de los derechos subjetivos impide el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, que en su gran mayoría carece de recursos - económicos y cognoscitivos para dirigirse a la administra--ción y lograr la obtención de tales derechos o impedir que - éstos sean vulnerados y se reservan estos recursos y esta capacidad a una esfera minoritaria de la sociedad.

Por toda esta situación injusta, irregular y hasta --

caótica, es necesario revisar a fondo nuestra legislación en materia administrativa, transformarla, adecuándola a la realidad social, para la que está destinada, en consecuencia, - deberá ser establecido un esquema legislativo novedoso, que rompa substancialmente el actual.

En general, las normas administrativas contienen una parte orgánica, otra sustantiva, en la cual se establecen -- los derechos de los gobernados y además, la parte adjetiva, esto es, los procedimientos que disponen las formas para que los particulares logren la consecución de sus derechos. De -- aquí parten los medios de impugnación, es necesario mencionar que existen normas administrativas que sólo contienen cual-- quiera de estos tres aspectos o bien dos de ellos, por ejemplo que sólo sean orgánicas o sólo sustantivas o adjetivas, o mezcladas entre sí.

Pues bien, habiendo establecido la conformación de -- las diversas normas administrativas, estamos en la posibilidad de hacer sugerencias que deben contribuir a nuestro sistema administrativo.

Es necesario ubicar, en una sola codificación el as-- pecto adjetivo, esto se logrará, con la creación de un Código Federal de Procedimientos Administrativos, que establezca los procedimientos por medio de los cuales los particulares

se dirijan a los órganos de la administración pública para - la obtención de algún derecho o logren impedir su menoscabo, por parte de ésta, en él, desde luego, deberán proveerse to dos los medios de defensa que puedan utilizarse en contra de los actos de la administración, y sistemas de impugnación, - recursos administrativos, etcétera. También debe comprender la figura de la suspensión de los actos reclamados, con un - tratamiento similar a como es establecida en el juicio de am paro.

Con un código como el que proponemos se evitarían los problemas de los cuales hemos hablado, pues se establecerían con toda claridad los procedimientos administrativos y los - medios de impugnación, terminando con la dispersión legisla- tiva, la incertidumbre, temibilidad, en fin, el estado injusto e irregular que vivimos en nuestros días.

Contribuiría también, a que los mexicanos disfrutemos de un estado de derecho en donde rija, aún más, el principio de legalidad, pues al encontrarnos más informados estaríamos en la posibilidad de exigir a las autoridades administrati- vas que su actuar sea apegado a dicho principio, lográndose un desarrollo más profundo de la democracia, pues los servi- cios administrativos estarían en mayor posibilidad de acer- -carse a las grandes mayorías, lográndose un mejoramiento eco nómico, social y cultural de las clases sociales más necesi- tadas.

Contribuiría, también, al cumplimiento de la tan mencionada simplificación administrativa.

Podrá haber quien critique la creación de dicho código, argumentando que esto no es posible, porque lo administrativo implica una serie muy diversificada de variantes, tan diferentes y distantes entre sí como cada una de las actividades de la vida social; sin embargo, no hay que confundir el aspecto sustantivo con el adjetivo, en efecto, el aspecto sustantivo es totalmente diversificado por lo que sería muy difícil, tal vez imposible, agruparlo en un solo código; ¿pero será que la variedad de aspectos que constituye la parte sustantiva, vista genéricamente, necesariamente acarrea a que - también exista la misma variedad en la parte adjetiva?

Consideramos fervientemente que no, la materia adjetiva es de formas, de modos de dirigirse a los órganos administrativos y obtener de ellos los derechos implantados por las normas sustantivas y en consecuencia, es perfectamente posible ubicar en una sola codificación la materia adjetiva.

Desde luego, deberá hacerse un estudio profundo y especialísimo de todo el sistema administrativo, comenzando -- con la propia parte sustantiva, para poder adecuarlo a la no vedosa parte adjetiva que proponemos, sobre todo, porque como hemos dicho, la primera no podría codificarse en un solo

ordenamiento por su variedad.

En lo que respecta a la parte adjetiva este estudio - servirá, principalmente, para prever, dentro del código que proponemos, todos los procedimientos y los medios de impugnación necesarios para cubrir la parte sustantiva, para adecuar ambas perfectamente y permitir en consecuencia el desenvolvimiento sano de la materia administrativa.

En la parte adjetiva podría, por ejemplo, ubicarse un solo procedimiento administrativo, lo relativo a la obtención de licencias y de permisos, o simplificar, en un solo procedimiento, todo lo relativo a la obtención de concesiones de servicios, o de concesiones para la realización de obras, etcétera. Desde luego, estas simplificaciones traerían por lógica, una reducción y precisión de los medios de impugnación.

Esto se traduce en una tarea sumamente compleja, pero no es imposible, la dramática realidad en materia administrativa lo está exigiendo y no es correcto esperar a que ésta nos desborde. Deberá hacerse en los próximos años.

Para lograr la codificación que proponemos, deberá realizarse un estudio integral y profundo de la materia administrativa en general, que desde luego no es posible efectuar

tuar aquí, porque implicaría un nuevo trabajo.

Ha sido necesario proponerlo y enunciarlo, porque es el resultado de las reflexiones provocadas por la investigación que hemos realizado acerca de la institución de la suspensión de los actos reclamados dentro del juicio de amparo en materia administrativa.

Dicha institución, la de la suspensión en materia administrativa, con un arreglo integral del sistema procesal - administrativo tal vez pierda su vigencia y realización dentro del juicio de amparo, pero se establecerá con la misma - fuerza y capacidad dentro de los procedimientos administrativos que proponemos, los cuales la desarrollarían, desde luego, con toda su fuerza, sin modificar su teleología.

La Constitución ha previsto ya, la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo en materia Federal, en consecuencia, está ya marcada la meta final, pero antes de llegar a ella, antes de la creación de este órgano materialmente jurisdiccional, es imprescindible allanar el camino, arreglar, si puede decirse así, nuestro esquema legislativo procedimental principalmente, como un paso previo, y la crea---ción del Código Federal de Procedimientos Administrativos -- puede ser una solución.

Al realizarse un estudio profundo del problema concreto, deberá tomarse en consideración el funcionamiento eficiente de algunas áreas de la administración que con certeza resuelven hoy, controversias de índole administrativo, tal es el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, de la Materia Fiscal e inclusive de la materia Agraria, la cual recibe un tratamiento especial en la ley de amparo. También lo relativo a la materia Penal en el ámbito de la averiguación previa, que al integrarse en una materia especial, da origen a un procedimiento jurisdiccional; deberá respetarse y tomarse en consideración su eficacia, que puede ser de utilidad en la integración del Código Federal de Procedimientos Administrativos que nuestra realidad social nos está exigiendo.

CONCLUSIONES

De las consideraciones del presente trabajo se deducen las siguientes tesis:

Primera.- El juicio de amparo es el medio esencial de control constitucional y de protección de las garantías individuales consagradas en nuestra carta magna, el cual se ha venido forjando a través de nuestra historia, constituido de características específicas e influenciado por la ideología y las necesidades nacionales. Su fundamento jurídico se ubica en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, -- que dan origen a la ley de amparo.

Segunda.- El juicio de amparo tiene características propias y principios esenciales que lo convierten en una institución sui generis, que lo ha mantenido incólume a lo largo de su historia; participan en él como partes, un gobernado, agraviado, llamado quejoso, un órgano del estado infractor de garantías o invasor de esferas, denominado autoridad responsable, un gobernado tercero que tenga interés en el acto que se reclama, llamado tercero perjudicado; y el representante social que tiene interés en que se cumplan los preceptos constitucionales, el Ministerio Público Federal. Sus

principios son entre otros: instancia de parte agraviada, -- existencia de agravio personal y directo, relatividad de las sentencias, prosecución judicial y definitividad.

Tercera.- Especial interés tiene, para el amparo administrativo el principio de definitividad, pues éste se excepciona, en este tipo de amparo, cuando desde luego se trata de un amparo indirecto, y se actualizan las hipótesis previstas en la fracción IV del artículo 107 constitucional que establece que el agraviado no está obligado a entablar medio de defensa legal contra el acto de autoridad agravante si la ley que lo rige, exige mayores requisitos que la ley de amparo para otorgar la suspensión de los actos reclamados.

Cuarta.- En virtud de la improcedencia, la autoridad competente en amparo extingue su jurisdicción sin entrar al estudio de la cuestión debatida, con motivo de circunstancias diversas a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. Son improcedencias de la acción de amparo las previstas en la propia Constitución, las previstas -- por la ley de amparo en el artículo 73, integrado de XVIII -- supuestos y las señaladas por la Suprema Corte de Justicia -- de la Nación.

Quinta.- El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que tiene por objeto la Administración Pública,

esta es la actividad a través de la cual el estado y los sujetos auxiliares, tienden a la satisfacción de intereses colectivos. En materia contencioso-administrativa, el primer antecedente lo constituye la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Sexta.- El particular puede defenderse en la vía ordinaria de resoluciones que le impongan multas administrativas Federales, agotando el recurso establecido en la ley de la materia para el caso concreto, o acudiendo ante la Sala competente del Tribunal Fiscal de la Federación en juicio de anulación.

Séptima.- En materia fiscal, no se actualiza el supuesto previsto por la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal, ya que a pesar de que la ley que rige el acto reclamado no establezca a la suspensión, en el juicio de anulación ante la Sala competente del Tribunal, si se regula a la suspensión de los actos reclamados y con requisitos que no superan a los previstos por la propia ley de amparo.

Octava.- A través del reconocimiento de constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, se propició el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dotado de plena autonomía para diri

mir controversias entre éste y los particulares.

Novena.- Por reformas publicadas en 1987, se adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 de la Constitución Federal en el que se faculta al Congreso a expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que diriman controversias entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares.

Décima.- En el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal no se actualiza el supuesto previsto por la fracción IV del artículo 107 constitucional, ya que establece que en controversias entre particulares y autoridades del Distrito Federal será optativo agotar los recursos señalados en la ley que rige el acto reclamado o intentar el juicio ante el Tribunal, y la ley que lo rige incluye a la suspensión de los actos reclamados sin superar los requisitos establecidos por la ley de amparo, aún más, establece un supuesto que ni la propia ley de amparo prevé: cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, y entre tanto se pronuncie la sentencia, podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso.

Décima primera.- Las características de las autoridades para considerarlas como responsables, en materia administrativa, es que su actuar sea imperativo, coercitivo y unilateral y que las mismas actúen en atribuciones que la ley le otorga o que de hecho puedan imponer actos o sanciones por medio de la fuerza pública.

Décima segunda.- El juicio de amparo administrativo - directo procede en contra de sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio, dictadas por Tribunales Administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso, - juicio o medio de defensa legal. Conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito y la Segunda Sala de la Suprema Corte - de Justicia de la Nación cuando esta ejercite la facultad de atracción contenida en la fracción V del artículo 107 constitucional.

Décima tercera.- El juicio de amparo administrativo - indirecto procede contra actos que no provengan de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, en contra de actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido o -- que afecten a personas extrañas al mismo, contra leyes o actos de autoridad administrativa. Conocerán los jueces de Distrito en materia Administrativa.

Décima cuarta.- La suspensión de los actos reclamados es una institución accesoria al juicio de amparo, sin la cual no cumpliría plenamente sus objetivos; el grado de perfeccionamiento con el cual se encuentra reglamentada es producto de una larga experiencia histórica y de una minuciosa regulación plasmada tanto en la legislación, en la jurisprudencia y en la doctrina. Es una orden que la autoridad competente en amparo, da a las autoridades responsables, para que se mantengan las cosas en el estado que guardan al momento de concederse, con el objeto de que se impida la ejecución o consumación de los actos reclamados. El objeto de la suspensión es mantener viva la materia del amparo y sus efectos -- son mantener las cosas en el estado en que se encuentran al momento de concederse.

Décima quinta.- En términos generales, la suspensión de los actos reclamados no tiene efectos restitutorios; sin embargo, la suspensión otorgada en revisión si tiene efectos restitutorios, el requisito es que la naturaleza de los actos reclamados permita su restitución; estos efectos deben adoptarse en los casos en que se concede la suspensión por hecho superveniente, de igual manera cuando se demuestra que el contenido del informe previo es falso, si con ese motivo se negó la suspensión y cuando la autoridad responsable viola el auto suspensorio.

Décima sexta.- Sólo puede asumir la naturaleza jurídica de providencia cautelar, la suspensión otorgada de oficio, en virtud de que en las otras clases de suspensión: a petición de parte, provisional o definitiva, no hay daños de imposible reparación y no se les debe asimilar a una providencia cautelar, porque tienen una naturaleza sui generis.

Décima séptima.- El estudio de la naturaleza de los - actos reclamados es indispensable para conceder la suspensión, ya que la misma no procede en determinados casos, verbigracia, actos de particulares, actos negativos, actos futuros, actos consumados, etcétera.

Décima octava.- Son requisitos indispensables para la procedencia de la suspensión a petición de parte: que la solicite el agraviado; que los actos sean ciertos o cuando menos inminentes; que el acto sea suspendible (de acuerdo a la naturaleza de los actos reclamados); que el acto no se haya ejecutado (existen ejecuciones instantáneas, continuadas y de tracto sucesivo); que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y; - que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se le causen al agraviado con la ejecución del acto.

Décima novena.- Para conceder la suspensión de los actos reclamados el juez de Distrito debe realizar el siguiente procedimiento: Determinar si son ciertos o no los actos re--clamados con sus efectos y consecuencias; si la naturaleza -de los actos permite su paralización; si se satisfacen o no las exigencias previstas por el artículo 124 de la Ley de amparo y; si se debe exigir o no el otorgamiento de alguna ga--rantía para la efectividad de la medida.

Vigésima.- Hay casos en que la suspensión de los ac--tos reclamados y la sentencia de amparo no protegen a los --quejosos de los daños que se les ocasionan durante la trami--tación del juicio de amparo, por lo que es indispensable prever los medios adecuados para evitar tales daños y perjui---cios y asegurar la plena restitución de las cosas y de sus -beneficios al estado que tenían al solicitarse la protección constitucional.

Vigésima primera.- Es indispensable en nuestros días, proteger la garantía de libertad de trabajo, que se traduce on el desempeño, por parte de los gobernados, de la profe---sión, industria o comercio que le acomode, ya que constituye, en muchos casos, el único medio de subsistencia de los parti--culares e implica un mejor desarrollo del individuo y de -la sociedad en general.

Vigésima Segunda.- En los amparos administrativos indirectos, cuando se solicita la suspensión de los actos reclamados y éstos se encuentran consumados, si se afecta la garantía de libertad de trabajo, proponemos que la autoridad responsable deba garantizar la indemnización al quejoso de los posibles daños y perjuicios que se le puedan causar durante la tramitación del juicio de amparo. Para el cumplimiento de la propuesta planteada se tomará en consideración:

A) Para el efecto de que la autoridad responsable pueda otorgar la garantía aludida, deberá reformarse el artículo noveno de la ley de amparo; debe establecer que: las personas morales oficiales estarán obligadas a prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes.

B) Los parámetros a considerar para cuantificar la garantía son la declaración del impuesto sobre la renta del quejoso y en los casos de contribuyentes menores, el salario mínimo diario vigente en el lugar del juicio. La garantía sólo podrá hacerse efectiva al concluir el juicio de amparo y siempre y cuando sea concedida la protección constitucional.

C) En los casos en que la autoridad responsable se niegue a otorgar la garantía señalada por el juez de Distrito, si es procedente la suspensión, el juez de Distrito la -

concederá, para evitarle al quejoso daños irreparables durante la tramitación del juicio de amparo, que ni la sentencia de amparo ni la autoridad responsable restituyen.

D) Cuando interviene en juicio el tercero perjudicado, en el supuesto planteado, se encuentra disfrutando de beneficios que el quejoso considera inconstitucionales o ilegales, por lo tanto deberá garantizar ante el juez de Distrito, la indemnización de los posibles daños y perjuicios que se le puedan causar al quejoso, por medio de garantía suficiente, siempre que desee que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, es decir, ya ejecutadas, también el quejoso podrá otorgar contragarantía si desea que el acto se desejecute y así disfrutar de los beneficios de la suspensión y asegurar la indemnización al tercero perjudicado de los posibles daños y perjuicios que se le puedan causar. Si el tercero perjudicado se abstiene de otorgar la garantía, la podrá otorgar el quejoso para que le sea concedida la medida y asgure la indemnización al tercero perjudicado.

E) Negada la suspensión por el juez de Distrito y si el quejoso acude al recurso de revisión y le es concedida, se renueva la obligación de la autoridad responsable para -- otorgar la garantía de referencia, pero si es negada, a pe-sar de que al concluir el juicio de amparo se conceda la pro-tección Federal, no procederá la indemnización, en razón de

que la suspensión no fue procedente.

F) Otorgada la garantía por la autoridad responsable, si considera que la resolución es incorrecta y acude al recurso de revisión, puede ocurrir que el auto sea ratificado, en tal caso las cosas deben mantenerse en el estado en que se encuentran, pero si la autoridad revisora revoca el auto, la autoridad responsable podrá solicitar la devolución de la garantía, esto a pesar de que sea concedida la protección -- constitucional, porque se habrá acreditado la improcedencia de la suspensión.

G) En los casos en que la autoridad se niegue a otorgar la garantía y el juez de Distrito dé cumplimiento al --- acuerdo mediante el cual se desejecutarán los actos reclamados, la autoridad responsable podrá acudir al recurso de revisión; si la autoridad revisora ratifica el auto, las cosas se mantendrán en el estado que guardan, pero si lo revoca, -- queda libre la facultad de la autoridad para ejecutar los actos reclamados.

Vigésima Tercera.- La función administrativa y su --- ejercicio han tenido históricamente un papel preponderante, en las últimas décadas hemos asistido a un enorme y acelerado crecimiento de nuestra sociedad en general, que demanda - todo tipo de servicios del gobierno. Esto ha determinado un

crecimiento extraordinario de la Administración Pública, ha propiciado también, la preponderancia del ejercicio administrativo y la ratificación de su fortaleza, hemos visto crecer sus atribuciones, funciones, facultades y competencia; - por lo que la legislación en este ámbito resulta ineficaz, - a pesar que ha crecido enormemente, la realidad la ha rebasado. Son ineficientes los sistemas procesales con que cuentan los gobernados en sus relaciones con la administración para asegurar la consecución de sus derechos subjetivos o la prevención de su menoscabo.

Vigésima Cuarta.- Por toda esta situación injusta, -- irregular y hasta caótica, es necesario revisar a fondo nuestra legislación en materia administrativa, transformarla, -- adecuándola a la realidad social, para la que está destinada, en consecuencia deberá ser establecido un esquema legislativo novedoso, que rompa substancialmente el actual.

Vigésima Quinta.- Es necesario ubicar, en una sola codificación el aspecto adjetivo, esto se logrará, con la creación de un código Federal de Procedimientos Administrativos, que establezca los procedimientos por medio de los cuales -- los particulares se dirijan a los órganos de la administración pública para la obtención de algún derecho o logren impedir su menoscabo, por parte de ésta, en él, desde luego, - deberán proveerse todos los medios de defensa que puedan uti

lizarse en contra de los actos de la administración, y sistemas de impugnación, recursos administrativos, etcétera. También debe comprender la figura de la suspensión de los efectos de los actos reclamados, con un tratamiento similar a como es establecida en el juicio de amparo.

Vigésima sexta.- Deberá hacerse un estudio profundo y especialísimo de todo el sistema administrativo, comenzando con la propia parte sustantiva, para poder adecuarlo a la no vedosa parte adjetiva que proponemos, sobre todo, porque como hemos dicho, la primera no podría codificarse en un solo ordenamiento por su variedad.

Vigésima séptima.- Al realizarse un estudio profundo del problema concreto, deberá tomarse en consideración el funcionamiento eficiente de algunas áreas de la administración que con certeza resuelven hoy, controversias de índole administrativo.

Los libros hacen libre a
quien los quiere bien.

Vicente Espinal.

La gloria máxima de un
pueblo proviene de sus
escritores.

Samuel Johnson.

BIBLIOGRAFIA

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION: 38a. ed., Porrda, México, --
1987 (737 páginas).

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: 5a. -
ed., Pac, México, 1986 (621 páginas)

LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 y 107 CONS-
TITUCIONALES: 5a. ed., Pac, México, 1986 (621 páginas).

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DIS-
TRITO FEDERAL: 10a. ed., Porrda, México, 1987 (583 pági-
nas).

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION: 5a. ed.,
Pac, México, 1986 (621 páginas).

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION: 38a. ed.,
Porrda, México, 1987 (737 páginas).

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL: 38a. ed.,
Porrda, México, 1987 (930 páginas).

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION: 10 de agosto de 1987.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION: 5 de enero de 1988.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION: 11 de enero de 1988.

JURISPRUDENCIA: PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION; Tesis y Ejecutorias, México, Semanario Judicial de la Federación:

Apéndice 1917-1954, Tomo Común.

Apéndice 1917-1965, Primera Sala.

Apéndice 1917-1965, Tercera Sala.

Apéndice 1917-1965, Tomo Común.

Apéndice 1917-1975, Tercera Sala.

Apéndice 1917-1975, Tomo Común.

INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION: Mayo Ediciones, México:

Informe 1982, Segunda Sala.

Informe 1984, Segunda Sala.

Informe 1984, Segunda Sala.

Informe 1984, Tercera Sala.

Informe 1984, Tribunales Colegiados de Circuito.

Informe 1986, Tribunales Colegiados de Circuito.

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL: Teoría General del Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1986 (738 páginas).
- ARELLANO GARCIA, CARLOS: El Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1982 (1037 páginas).
- ARILLA BAS, FERNANDO: El Juicio de Amparo; Kratos, México, - 1982 (378 páginas).
- BAZARTE CERDAN, WILLEBARDO: La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo; Cárdenas, México, 1983 --- (595 páginas).
- BAZDRECH D., LUIS: El Juicio de Amparo; Trillas, México, 1987 (384 páginas)
- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO: El Amparo Mexicano; Cárdenas, México, 1972 (898 páginas).
- BURGOA O., IGNACIO:
El Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1984 (1080 páginas).
Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo; Porrúa, México, 1984 (484 páginas).
- CASTRO DURAN, EDMUNDO: La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo; Cárdenas, México, 1983 (595 páginas).
- CASTRO SARINAÑA, MARIA CRISTINA: La Imprudencia y el Sobreseimiento en el Juicio de Amparo; Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, UIA, México, 1968 (194 páginas).
- CASTRO, JUVENTINO V.: El Sistema del Derecho de Amparo; Porrúa, México, 1979 (258 páginas).

CASTRO ZAVALA, SALVADOR:

La Suspensión de los Actos Reclamados en la Jurisprudencia; Cajica, México, 1983 (595 páginas).

Práctica del Juicio de Amparo; Cárdenas, México, 1982 (520 páginas).

65 años de Jurisprudencia Mexicana 1917-1981; Per Se editorial, México, 1984 (1301 páginas).

CHUYFET CHEMOR, EMILIO: Derecho Administrativo; UNAM, México, 1981 (790 páginas).

COUTO, RICARDO: Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo; Porrúa, México, 1983 (314 páginas).

DE PINA, RAFAEL: Diccionario de Derecho; Porrúa, México, --- 1984 (510 páginas).

ECHANOVE TRUJILLO, CARLOS: La Vida Pasional e Inquieta de --
Crescencio Rejón; Porrúa, México, 1964.

FIX ZAMUDIO, HECTOR: El Juicio de Amparo, Cárdenas, México, 1964.

FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1984 (506 páginas).

GARCIA DOMINGUEZ, MIGUEL ANGEL: Las Multas Administrativas Federales y su Impugnación; UNAM, México, 1985 (692 páginas).

GARCIA MAYNES, EDUARDO: Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México, 1980 (444 páginas).

GONGORA PIMENTEL, GENARO: Introducción al Estudio del Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1987 (382 páginas).

- GONZALEZ COSIO, ARTURO: El Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1984 (304 páginas).
- HERNANDEZ, OCTAVIO A: Curso de Amparo; Porrúa, México, 1983. (442 páginas).
- HERNANDEZ SOLIS, ROSA MARIA: La Suspensión como Medida Cautelar, Cárdenas, México, 1983 (595 páginas).
- HUERTA VIRAMONTES, MARGARITA YOLANDA: La Materia de la Suspensión en Relación con la Existencia y Naturaleza del Acto Reclamado; Cárdenas, México, 1983 (595 páginas).
- INSTITUTO TECNOLOGICO AUTONOMO DE MEXICO: Aspectos Fundamentales de Derecho Administrativo, México, 1975 (230 páginas).
- LEON ORANTES, ROMEO: El Juicio de Amparo, Constanca, México (202 páginas).
- MARGAIN, HUGO B.: Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa, Porrúa, 1964 (502 páginas).
- MORALES, GABRIEL L.: Justicia Administrativa; Trillas, México, 1987 (165 páginas).
- NORIEGA, ALFONSO: Lecciones de Amparo; Porrúa, México, 1975 (1050 páginas).
- ORTIZ GONZALEZ, LETICIA GUADALUPE: La Suspensión del Acto -- Reclamado en el Amparo Indirecto; Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, UA, 1986 (197 páginas).
- PADILLA, JOSE R.: Sinópsis de Amparo; Cárdenas, México, 1985 (182 páginas).
- PALACIOS, JOSE RAMON: Instituciones de Amparo; Cajica, México, 1969 (621 páginas).

QUINTANILLA GARCIA, MIGUEL ANGEL: Amparo en Materia Civil;
Bodoni, 1985 (238 páginas).

SANCHEZ MARTINEZ, FRANCISCO: Formulario del Juicio de Amparo;
Porrúa, México, 1986 (476 páginas).

SOTO GORDOA, I. y GILBERTO LIEVANA: La Suspensión del Acto
Reclamado en el Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1977
(251 páginas).

TERRAZAS SALCADO, ROBERTO: Curso de Amparo, UP, 1987, México.

TRUEBA, ALFONSO:

Derecho de Amparo, Jus, México, 1983 (125 páginas).

La Suspensión del Acto Reclamado o la Providencia Cautelar en el Derecho de Amparo, Jus, México, 1975 (199 páginas).

TRUEBA URBINA, ALBERTO: Nueva Legislación de Amparo; Porrúa,
México, 1951 (434 páginas).

YANEZ FRANCO, CARLOS: Justicia Administrativa; Trillas, México
(165 páginas).