

Nº 287
251



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON**

**VIOLACIONES A LA SUSPENSION
DEL ACTO RECLAMADO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

NORMA ANGELICA PEDRAZA QUINTANAR

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN** SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO



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 está 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

INTRODUCCION

CAPITULO I

OBJETO DEL JUICIO DE AMPARO

- | | |
|-----------------------------------|---|
| 1. Bases Constitucionales | 1 |
| 2. El Objeto del juicio de amparo | 9 |

CAPITULO II

EL QUEJOSO, LAS AUTORIDADES RESPONSABLES

Y EL ACTO RECLAMADO COMO PRESUPUESTO DEL JUICIO DE AMPARO

- | | |
|--|----------|
| 1. Concepto de Presupuesto Procesal | 11 |
| 2. Clasificación de los Presupuestos Procesales | |
| 2.1 Presupuestos de toda relación procesal | 12 |
| 2.2 Presupuestos de la relación procesal en el
juicio de amparo | 14
15 |
| 2.3 Los presupuestos de la materia del juicio | 17 |
| 2.4 Presupuestos de la materia del juicio de amparo | 17 |
| 3. Las partes como presupuesto del juicio de amparo | 22 |
| 3.1 El quejoso | 22 |
| 3.2 La autoridad responsable | 23 |
| 3.3 El acto reclamado | 30 |

CAPITULO III

CONCEPTO DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO.

1. Opinión de diversos autores	35
2. Análisis del concepto propuesto	38
2.1 Efectos de la suspensión de los actos reclamados	38
2.2 Condiciones resolutivas a que se encuentra sujeta la suspensión	49
2.3 Objeto de la suspensión	51

CAPITULO IV

DURACION Y MATERIA DE LA SUSPENSION

1. Duración de la suspensión	53
2. Clasificación de los actos reclamados en sentido estricto	54
2.1. El origen del acto y la imperatividad de éste	55
2.2 Actos existentes y su clasificación	57
2.3 Actos inexistentes y su clasificación	59
2.4 La ejecución de los actos reclamados	60
2.5 El grado de ejecución de los actos reclamados.	68

CAPITULO V

LA MATERIA DE LA SUSPENSION EN RELACION CON LA EXISTENCIA Y NATURALEZA DEL ACTO LEGISLATIVO RECLAMADO

- | | |
|--|----|
| 1. Los actos legislativos en la Ley Reglamentaria | 75 |
| 2. Actos legislativos autoaplicativos y heteroa-
plicativos | 76 |
| 3. La materia de la suspensión en relación con los
actos legislativos autoaplicativos y con
los actos legislativos heteroaplicativos | 78 |
| 4. La materia de la suspensión en relación con la
ley heteroaplicativa | 79 |

CAPITULO VI

MODALIDADES DE LA SUSPENSION

- | | |
|---|-----|
| 1. Suspensión ordinaria, provisional y de oficio | 81 |
| 2. Modalidades en los amparos directo e indirecto | 96 |
| 3. Violaciones a la suspensión del acto reclamado
en el amparo directo | 101 |

4.	Violaciones a la suspensión del acto reclamado en el amparo indirecto	102
5.	Necesidad de legislar la violación a la suspensión del acto reclamado.	111
	CONCLUSIONES	121
	BIBLIOGRAFIA	123

I N T R O D U C C I O N

Todas las instituciones jurídicas son importantes y no podía ser la excepción la suspensión de los actos reclamados, tan indispensable en el juicio de amparo, porque evita la consumación de daños y perjuicios de difícil reparación y mantiene viva la materia del juicio.

La figura de la suspensión es sumamente interesante y controvertida; sus antecedentes más remotos se encuentran en el Derecho Romano.

En el Derecho Mexicano, el juicio de garantías no puede concebirse sin la suspensión del acto impugnado. Esta institución tiene sus bases en la Carta Magna, es regulada por la Ley de Amparo y ha sido materia de una multitud de tesis jurisprudenciales de objeto de análisis minucioso por la doctrina del derecho.

Surgiendo la inquietud de legislar las violaciones a la suspensión.

Se analiza de manera general en el primero y segundo capítulo, las bases constitucionales y objeto del juicio de amparo, así como las partes que pueden intervenir en él y los presupuestos procesales que deben concurrir para que puedan hacer que llegue a la culminación del juicio.

En el tercero y cuarto capítulo se observa de manera amplia cual es el significado de dicha suspensión para los fines del juicio de garantías así como su objeto y efectos, tanto en el juicio uniinstancial como en el biinstancial.

La duración de la medida suspensiva y la clasificación de los actos reclamados para determinar si existe materia para otorgar la medida suspensiva.

En el quinto y sexto capítulo se estudian los actos legislativos autoaplicativos y los actos legislativos heteroaplicativos, encaminado tal razonamiento en conocer cuando pueden ser recurridos en el juicio de amparo y sobre la existencia de materia para su paralización.

Así como una exposición de la suspensión ordinaria provisional y de oficio y las violaciones que pueden cometer las autoridades responsables respecto de ellas en los juicios de garantías directo o indirecto y la necesidad de legislar dichas violaciones.

CAPITULO I

EL OBJETO DEL JUICIO DE AMPARO.

BASES CONSTITUCIONALES.

En la Constitución General de la República se consignan las decisiones políticas fundamentales, estas son la estructura, base y contenido principal de la organización política, en la que descansan las normas del orden jurídico. Los estudiosos y tratadistas del Derecho Constitucional Mexicano han convenido en que las referidas decisiones políticas fundamentales plasmadas en la Carta Magna son: la Soberanía, la división de poderes, los derechos fundamentales del hombre, la Supremacía de la Constitución y, el juicio de amparo.

La Soberanía es única, indivisible e inalienable, definida como la facultad teórico práctica que reside todo el tiempo en el pueblo, para modificar o alterar su forma de gobierno con autonomía interior y exterior a través de los poderes de la Unión y de los Estados.

La división de poderes significa cooperación y entrelazamiento de los mismos que permite vigilancia y control funcional de los poderes y realice su coordinación para crear y aplicar orden jurídico, lo que

conduce a la vigilancia del poder Judicial Federal respecto al Legislativo y Ejecutivo.

La decisión política fundamental denominada los derechos humanos, se componen de dos partes: los derechos del hombre, comúnmente conocidos como garantías individuales y que constituyen una zona de actuación reservada a los individuos, como por ejemplo: la libertad de pensamiento, de religión, de domicilio, de trabajo, de tránsito, etc.

Y, las garantías o derechos sociales, que son aquellas que tienen manifiestos y relevantes aspectos y fines sociales, instituidas y reglamentadas con miras a satisfacer evidentes intereses de la sociedad por ejemplo, la educación, por la definición de sus propósitos.

Los derechos fundamentales del hombre corresponden a la esfera privada con capacidad del particular para exigir frente al Estado, lo estatuido constitucionalmente a su favor.

Nuestra Constitución consagra los principales derechos del hombre en forma de garantías individuales, clasificadas por la doctrina en garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica.

Por otro lado, la supremacía de la Constitución planteada como la jerarquía de la Ley fundamental del Estado sobre las leyes ordinarias (federales y locales), de índole secundario o reglamentarias, organizando la propia defensa de sus sistemas a través de órganos que realizan el control constitucional, siendo en nuestro país de naturaleza jurisdiccional; cuyos fundamentos se encuentran en los artículos 103, 105, 107 y 134 de la Constitución vigente, sobre todo este último, que manifiesta que ninguna norma, reglamento o disposición jurídica deberá ser contraria a la Constitución.

El control Constitucional en México se ejerce mediante el Juicio de Amparo ante el órgano jurisdiccional, procede a instancia de parte agraviada por vía de acción, violatorio por autoridades, de leyes o actos que lesionan derechos fundamentales o esferas de competencia estatales o federales, importa su protección al caso concreto e impide violaciones constitucionales que afecten a quienes acuden en amparo respecto al quejado en el pleno que se le garantiza individual violada y a su vez mantiene de manera simultánea el orden constitucional.

El control constitucional se restringe a la defensa de los derechos del hombre y a la violación de la esfera local y federal, cuando cause perjuicio a particulares

bajo dos formas: por vía de acción a través de los particulares que discuten ante los Tribunales de la Federación las violaciones de carácter constitucional que le causen agravio personal y directo; y que sin ser el fondo del amparo, es resuelto previo o parcialmente a ella, llevado a cabo por autoridades judiciales encargadas de aplicar la ley secundaria; y por vía de excepción el gobierno del estado puede ejercitar el amparo cuando actúa como particular y ve afectados sus intereses patrimoniales.

Así mismo, el juicio de amparo es como todo juicio, un proceso, es decir, un conjunto de actos vinculados entre sí por relaciones de causalidad y finalidad, regulado por normas jurídicas. Y el fin de ese proceso es la obtención de una sentencia que, en forma vinculada, resuelve entre las partes una controversia sobre derechos sustanciales.

Sin olvidar lo manifestado nosotros para conocer el objeto del juicio de amparo, procedemos en primer término a transcribir los textos legales en donde el legislador lo determinó, y así el artículo 103 de nuestra Constitución General establece lo siguiente:

"ART. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

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

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

Por su parte el artículo 1º de la Ley de Amparo, casi reproduce el precepto constitucional antes transcrito en los siguientes términos:

"ART. 1º El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

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

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

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

Cada uno de las fracciones de los preceptos citados tiene como fin en forma sintetizada, el siguiente:

I.- Mantener a cada poder dentro de sus límites constitucionales con relación a los derechos de las personas, para evitar las arbitrariedades;

II.- Conservar a cada poder dentro de sus propias funciones con respecto a los otros dos;

III.- Salvaguardar en su esfera de acción al poder federal, como al de los estados, para conservar la forma de gobierno.

Finalmente el artículo 80 de la Ley Reglamentaria dispone que el objeto de la sentencia que concede el amparo será restituir al agraviado en el pleno goce a garantía o garantías individuales violadas restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

En efecto, si la autoridad violó una garantía por haber actuado, la sentencia de amparo ordena que se regresen las cosas al Estado que guardaban antes de la violación; estableciendo el carácter restitutorio de la sentencia referida que a diferencia del proveído de suspensión este sólo puede paralizar, es decir mantener las cosas en el estado que guardaban en el momento de que sea conocido por la autoridad

responsable dicho proveído, hasta que se resuelva la cuestión de fondo.

Sin embargo se puede comprobar la importancia que reviste el otorgamiento de la medida suspensiva, ya que gracias a esta, el juez federal podrá obligar a la responsable a volver las cosas al estado que tenían antes de la conculcación de mérito, situación que no se lograría si se consumaran los actos de modo irreparable.

Ahora bien, cuando el acto combatido sea de carácter negativo, tendrá como efecto la sentencia del juicio de garantías, de concederse, obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía vulnerada y a cumplir por su parte lo que la misma garantía exija.

2. EL OBJETO DEL JUICIO DE AMPARO.

En términos generales, sin pretender abarcar la naturaleza ni la extensión protectora del juicio de amparo, sino procurando circunscribirnos a un concepto procesal, diremos que, cuando una autoridad realiza un acto imperativo, y al hacerlo viola en perjuicio de un gobernado una o más de las garantías individuales que establece nuestra Carta Magna, el agraviado puede acudir a los tribunales federales que tienen competencia y jurisdicción para conocer de la controversia existente entre el propio impugnante y la autoridad, tribunal que resolverá en forma vinculativa la cuestión ante el planteada, esto es, decidirá sobre la constitucionalidad del acto de autoridad que se estime viole las garantías individuales en perjuicio del quejoso que ejercite la acción, cuando ese acto impugnado se encuentre comprendido dentro de las hipótesis previstas en el artículo 103 de la Constitución General de la República y 1º de la Ley de Amparo.

En caso de que el acto de autoridad combatido sea

inconstitucional, el agraviado obtendrá a través de la sentencia la anulación del acto y la restitución del pleno goce de la garantía o garantías individuales violadas, logrando el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto sea de carácter positivo, o bien la obligación de que la autoridad responsable obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate.

En efecto, proteger al individuo de un modo práctico y eficaz contra los abusos del poder, cuando éstos traen como consecuencia una lesión a sus derechos; por lo mismo, si la violación a la Ley no produce perjuicio para el individuo, el amparo será improcedente.

Así mismo tiene el objeto de proteger a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; cuando se trate del amparo denominado contra leyes.

C A P I T U L O I I

EL QUEJOSO, LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y EL ACTO RECLAMADO COMO PRESUPUESTO DEL JUICIO DE AMPARO.

1.- CONCEPTO DE PRESUPUESTO PROCESAL.

Son requisitos establecidos por el Derecho Procesal que condicionan el ejercicio de la acción de tal forma que la ausencia de uno de ellos trae como consecuencia la inexistencia de la correcta relación procesal o de la materia del juicio, impidiendo en ambos casos el examen de fondo del litigio, debiendo el juez competente suplir la ausencia de los presupuestos procesales en los casos en que la ley así lo disponga.

Cabe hacer notar que el consentimiento de las partes, en relación a la ausencia de un supuesto procesal, carece de relevancia alguna. En efecto, si se tiene en consideración que los presupuestos procesales van a condicionar la existencia de la relación jurídica procesal y de la materia del juicio y que su ausencia implica la imposibilidad de analizar el fondo del asunto, esto es, los presupuestos en estudio van a condicionar la actuación del Estado en el ejercicio de una potestad pública.

Debe concluirse que las disposiciones jurídicas que establecen dichos presupuestos son de orden público y constituyen la base fundamental de todo juicio, por lo que su ausencia no puede ser consentida por las partes, razones estas por las que no es indispensable que las partes aduzcan su ausencia, para que el tribunal analice su existencia de oficio; las disposiciones del orden público no pueden renunciarse, aún con el consentimiento de la parte contraria o del juez.

Como hemos manifestado, la existencia de los presupuestos procesales da lugar a la validez de la relación jurídica procesal y a la existencia de la materia del juicio, siendo evidente que dichos presupuestos se requieren para que en su momento oportuno el tribunal competente emita la resolución correspondiente respecto a la cuestión ante él combatida, pero debemos precisar que la existencia de los mencionados presupuestos no implica el sentido de la sentencia

2.- CLASIFICACION DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES.

Oscar Von Bulow expresa:

"La imposición sobre una relación jurídica debe dar

ante todo, una respuesta a la cuestión relacionada con los requisitos a que se sujeta el nacimiento de aquélla. Se precisa saber entre qué personas puede tener lugar, a qué objeto se refiere, qué hecho o acto es necesario para su surgimiento, quien es capaz o está facultado para realizar tal acto... entre qué personas, sobre qué materia, por medio de qué actos y en qué momento se puede dar un proceso. Un defecto en cualquiera de las relaciones indicadas impediría el surgimiento del proceso". (1)

De la opinión antes transcrita se desprende que todos los requisitos establecidos por el derecho procesal juegan un papel importante para el perfecto nacimiento y desarrollo de una relación jurídica, pues la falta de uno de ellos no permite analizar la situación de fondo

(1) Oscar, Von Bülow, Teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales, Ed. Ediciones Jurídicas Europa-América, 1964, pag. 4.

Dichos requisitos son los presupuestos procesales, los cuales se dividen en dos grupos de acuerdo a sus características, los cuales son:

- a) presupuestos procesales de la relación procesal.
- b) presupuestos procesales de la materia del juicio.

2.1 PRESUPUESTOS DE TODA RELACION PROCESAL.

Consideramos que, para que se constituya la relación procesal se requiere un juez, el cual debe tener jurisdicción, la que implica la capacidad establecida por la ley para resolver la controversia ante él planteada.

Igualmente se requiere de un actor y un demandado, esto es, una persona que ejercita la acción y otra en contra de la cual se ejercita la misma, los que constituyen las partes en el juicio, en nombre propio o ajeno.

En efecto, la capacidad que se necesita para ser parte en un proceso, legitimatio ad processum es diversa a la capacidad del Derecho Civil, pues pueden ser partes

procesalmente los incapaces igualmente considerados, aún cuando por ellos comparezcan sus representantes legales, y no pueden comparecer por ellos mismos, los entes colectivos, no obstante que en estén en el pleno goce de sus derechos civiles.

Finalmente, para la existencia de la relación procesal se requiere la petición de partes, es decir para que el juicio se inicie es indispensable que quien lo promueve formule una demanda observando la totalidad de las formalidades y requisitos establecidos por la ley, que durante la tramitación del juicio o recurso correspondiente, la parte interesada impulse el procedimiento a través de las promociones correspondientes.

En todo juicio se requieren presupuestos procesales; a saber: 1. Un juez, con jurisdicción, 2. un actor, 3. Un demandado. 4. que el actor y el demandado tengan legitimación procesal. 5. una demanda 6. que la demanda reúna los requisitos establecidos por la ley 7. las promociones necesarias para el impulso del procedimiento.

2.2 PRESUPUESTOS DE LA RELACION PROCESAL EN EL JUICIO DE AMPARO.

En términos generales, los presupuestos de la

relación jurídica procesal del juicio de amparo, son las siguientes:

1. Un Tribunal Federal (artículo 103 constitucional y 10. de la ley de Amparo).

2. Con jurisdicción (en los términos del artículo 107, fracción V, VI; VII constitucionales y 114 y 158 de la ley de amparo).

3. Un quejoso, que generalmente es el gobernado, persona física o moral que solicite el amparo y protección de la Justicia Federal (artículo 103, fracción I, constitucional, y 5, fracción I, de la Ley Reglamentaria).

4. Una autoridad responsable, que es un órgano del Estado o un organismo descentralizado, que actuando dentro o fuera de la esfera de sus atribuciones legales puede usar la fuerza pública para imponer a los gobernados sus determinaciones o las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado o de un organismo descentralizado, a quien se atribuye el acto reclamado (artículo 103, fracción I, constitucional); 5 fracción II, de la ley de la materia, 116, fracción II, 116 bis, fracción III, y 166 fracción III de la citada ley).

5. Un Agente del Ministerio Público Federal (artículo So., fracción IV, de la Ley de Amparo).

6. Contingentemente, un tercero perjudicado (artículo 50., fracción III, y 166, fracción II de la ley reglamentaria).

7. Que las partes tengan legitimación procesal (artículo 6-20 de la ley de la materia).

8. Una demanda, en tanto que el juicio de amparo siempre se inicia a petición de parte y nunca de oficio (artículo 107, fracción I, constitucional, 116, 116 bis, 117, 118 y 166 de la multicitada ley reglamentaria).

9. Que la demanda reúna los requisitos que establecen los artículos citados en el inciso que antecede, según el caso.

2.3 LOS PRESUPUESTOS DE LA MATERIA DEL JUICIO.

Se encuentran constituidos por el objeto de la demanda y la materia de la controversia.

2.4 PRESUPUESTOS DE LA MATERIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Considerando lo presentado por los artículos 103

constitucional y 1º de la ley de amparo, cabe decir que los presupuestos de la materia del juicio de garantías son:

Una ley o acto de autoridad, un acto imperativo que puede consistir en una disposición legislativa en sentido material, o en una conducta de carácter positivo o negativo.

Que dicha ley o acto de autoridad afecte directamente la esfera jurídica del quejoso, que cree o modifique alguna o algunas de sus obligaciones o bien extinga o modifique sus derechos.

Desprendiéndose la existencia de uno de los principios fundamentales del juicio de garantías, y que es el de iniciativa o instancia de parte agraviada; dicho principio implica que la acción de amparo se debe ejercitar por la persona que sea afectada en su esfera jurídica por un acto autoritario, pues de lo contrario el juicio no será admitido a trámite por el juzgador federal.

Cabe resaltar que la ley autoriza que la demanda de amparo y todo el juicio sea tramitado por personas distintas al agraviado, pero para ello es menester que

previamente acredite su calidad de apoderado, representante legal o defensor, respectivamente, según el caso de que se trate.

Pues bien, dicho impugnante, para que el amparo sea procedente, deberá sufrir una afectación o agravio personal y directo en sus intereses jurídicos, es decir una alteración concreta en su esfera jurídica por un acto de autoridad (artículo 1º, 4º y 73, fracción V, del ordenamiento legal de la materia).

Que se expresen conceptos de violación; este requisito es el punto más importante dentro de la demanda de garantías. Y son los razonamientos lógico jurídicos vertidos por el quejoso, tendentes a acreditar la violación constitucional a cargo de las responsables en sus actos de autoridad.

La formulación precisa de los conceptos de violación motivará que el juez correspondiente otorgue el amparo y la protección requerida, por lo que el agraviado deberá hacer la manifestación respectiva de la forma más clara y exacta que le sea posible, aportando las pruebas pertinentes para apoyar su dicho.

Un concepto de violación es una especie de silogismo, ya que constan de una premisa mayor, constituida por la garantía constitucional; una premisa menor, que está comprendida por el acto de autoridad que desconoce o conculca la garantía del gobernado; y por una conclusión, la que será en el sentido de indicar por que motivo el acto que se reclama debe ser nulificado por la Justicia de la Unión al momento de resolver el juicio de garantías.

Así mismo, cabe decir que la ley no determina requisitos para su redacción, ni el número de ellos que debe contener una demanda de amparo (artículo 116, fracción V, y 166, fracción VII del ordenamiento en consulta).

Otro presupuesto es el señalamiento o exposición de los preceptos constitucionales que contengan las garantías conculcadas por las responsables.

tal mención se necesita para que la autoridad federal se encuentre en la posibilidad de determinar si efectivamente se cometió la violación constitucional esgrimida por el agraviado en su escrito inicial de demanda.

No obstante ser un requisito legal, que debe constar

en la demanda, la propia legislación da la posibilidad de que el tribunal federal, supla la deficiencia del error, lo que equivale únicamente a la corrección de la mención de los preceptos que han sido inobservados o violados por las autoridades responsables, tan solo en aclarar el escrito del quejoso en el aspecto descrito, sin que ello signifique que la ausencia del señalamiento previsto será suplido por el juez. En este caso deberá ordenar que se aclare la demanda por parte del promovente (artículo 166, fracción V de la ley en análisis).

Como último presupuesto de la materia el impugnante debe indicar la ley que en su concepto se haya aplicado inexactamente o la que se dejó de aplicar, cuando las violaciones reclamadas se hayan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo, o en su caso, de los principios del derecho.

Aquí debe aclararse que no se señala a la ley como acto reclamado, sino como violada en el momento de aplicarse o de ignorarse por las autoridades responsables.

3. LAS PARTES COMO PRESUPUESTO DEL JUICIO DE AMPARO

Para los efectos de nuestra investigación, no requerimos de precisar la totalidad de los presupuestos procesales, por tal motivo nos concretamos al análisis del quejoso, la autoridad responsable y el acto reclamado, los dos primeros, que son presupuestos de la relación procesal, y el tercero, que es un presupuesto de la materia del juicio de garantías.

3.1 EL QUEJOSO.

Aunque no existe analogía perfecta entre un juicio ordinario y el amparo, puede sostenerse que en éste, el quejoso juega el papel del actor y la autoridad responsable de demandado, de tal suerte que el quejoso es el agraviado, que solicita el amparo y protección de la justicia federal o por sí o por representación en los casos que la ley lo permite.

En consecuencia, es la persona física o moral, nacional o extranjera que considera lesivo a sus derechos el acto combatido, ya sea porque estime que viola en su detrimento garantías individuales o porque, proveniente de autoridad federal, considera que vulnera

o restringe la soberanía de los estados; o por el contrario, porque haya sido emitido por la autoridad de éstos invadiendo la esfera que corresponde a las autoridades federales.

3.2 LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

El artículo 11 de la ley de la materia establece:

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

Para el Derecho Público la autoridad es un órgano del Estado, investido de facultad de decisión y del poder de mando necesario para imponer a los particulares sus propias decisiones, o las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado; pero tratándose del juicio de garantías, no debe examinarse este concepto con el criterio expuesto, en cuanto deba exigirse la atribución legal de las facultades correspondientes como indispensables para que un funcionario, agente o empleado, pueda ser considerado como autoridad, ya que de tenerse como necesaria esta circunstancia, se llegará a la conclusión inaceptable de que el amparo no procede cuando un órgano del Estado obra fuera de su competencia legal, en perjuicio de los particulares, siendo éstos

casos, indudablemente, los que requieren mas frecuentemente, y con más imperiosa necesidad, intervención de la justicia federal, y así los tratadistas del derecho constitucional desde la época de Vallarta, consideraron que el término "autoridad", para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen estos actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen.

En la doctrina de los últimos años, todo organismo estatal que actúa como persona jurídica de derecho público con cualquier 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 determinación del organismo descentralizado, de acuerdo con la ley correspondiente.

Por lo que concluimos que para dilucidar en que casos se está en presencia de una autoridad para efectos del amparo, debe atenderse a la naturaleza propia del acto

que se le atribuye y si el mismo consiste en una resolución que por su naturaleza afecta la esfera jurídica de los particulares, imponiendo a estos el acatamiento, incluso en forma coercitiva, de una resolución unilateral, o en actos que tiendan a la ejecución de la misma, con esas características, provenientes unos y otros, de órganos del Estado, de organismos descentralizados que puedan usar de la fuerza pública, independientemente de que actúan dentro o fuera de sus atribuciones legales, estaremos en presencia de una autoridad para los efectos del juicio de garantías.

Finalmente, en relación a este tema, sólo insistiremos en un punto que ha sido materia de discusión en la doctrina, esto es, si un funcionario de un organismo descentralizado puede tener o no el carácter de autoridad para los efectos del juicio de garantías.

Como ya hemos expuesto, la respuesta es afirmativa, y para fundar esa aseveración haremos algunas reflexiones en relación.

Recurriremos a un método comparativo entre las notas distintivas del organismo descentralizado y los rasgos

fundamentales que distinguen a un órgano centralizado del poder ejecutivo, como generalmente ha procedido la doctrina del derecho administrativo.

Los órganos centralizados carecen de personalidad jurídica, independiente del Estado. La actividad estatal, a través de la función administrativa, se desempeña por conducto de órganos unitarios o colegiados integrados por personas físicas, cuyo conjunto compone el gobierno administrativo. Cada uno de los mencionados organismos tienen adscrito un determinado cúmulo de facultades establecidas normativamente (competencia), existiendo entre ellos y en las diversas ramas de la administración pública una jerarquía en orden ascendente.

Consecuentemente, cada uno de los órganos del poder administrativo, dentro de una órbita competencial, no desempeña una actividad propia sino que realiza en la medida de tal órbita la función que pertenece al estado, por lo que, no es una entidad ajena y distinta de él, sino componente de su propio ser funcional.

Dentro de la gradación y jerarquía en que se encuentran existe una potestad de control, es decir, tienen la potestad de indicar a los órganos inferiores la conducta que éstos deben acatar a propósito de un negocio, a través de circulares principalmente; el poder de castigar las faltas en que incurran y la facultad de revisar sus actos, para modificarlos, revocarlos o anularlos.

Además tienen una esfera patrimonial distinta de la que corresponde a la entidad estatal y su presupuesto de ingresos y egresos forma parte integrante de ésta, sin que pueda por sí mismo variarla. Por lo que hace a los bienes que pudieran estar confiados a un órgano centralizado, éste sólo actúa como guardian o administrador de los mismos, cuya posesión o propiedad se atribuye al Estado.

Ahora bien, el organismo descentralizado está dotado de personalidad jurídica propia y diferente del Estado, el que por un acto de voluntad lo constituye, sin concurrencia de los particulares, de donde se deduce su capacidad para ser titular de derechos y obligaciones frente a los particulares e inclusive frente al Estado, por lo tanto puede ser sujeto activo o pasivo en las

relaciones de derecho que con aquellos o con este entable.

Tiene una autonomía presupuestal total o parcial, y patrimonio propio, es decir, facultad para manejar por sí mismo sus ingresos y egresos y bienes o derechos de los que se comporta como propietario o poseedor.

Como en toda entidad moral, en el organismo descentralizado se registran relaciones internas entre sus miembros y relaciones externas frente a sujetos que no pertenecen a él.

Las primeras se regulan por la legislación que lo instituya, que lo estructure o que norme su funcionamiento. Y dado que se le considera como una persona moral distinta del Estado, sus órganos componentes en quienes radica la facultad directiva de su actuación no pertenecen al Estado.

De ello se infiere que los actos que tales realizan dentro del régimen interno de la entidad, no son actos de autoridad para los efectos del amparo, pues aunque

puedan ostentar los caracteres de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, no provienen de ningún órgano estatal.

En sus relaciones externas, generalmente se comporta como un particular, realizando actos de variada índole que carecen en sí mismos de fuerza compulsora. Dichos actos en consecuencia no son actos de autoridad y contra ellos obviamente no procede el amparo, en la inteligencia de que, cuando provocan bajo cualquier aspecto la decisión de algún organismo centralizado que pueda afectar al gobernado, ésta deberá constituir el acto reclamado en un juicio de garantías en el que el organismo descentralizado figure como tercero perjudicado en los casos contemplados por el artículo 5o., fracción III de la Ley de la Materia.

En efecto, cuando las relaciones que emitan éstos deben necesariamente por imperio legal, ser acatadas por alguna autoridad estatal de manera que ésta no deba sino cumplirlas coercitivamente frente al particular, sin ejercer ninguna potestad decisoria, es decir, sin ponderarlas por sí misma desde el punto de vista de su validez, legalidad o procedencia, tales resoluciones asumen el carácter de actos de autoridad susceptibles

de impugnarse en amparo.

Por lo tanto, lo que distingue a los actos autoritarios de los que no lo son, que puedan realizar un organismo descentralizado, estriban en que, respecto de los primeros, los órganos centralizados del poder público deben forzosamente hacerlos cumplir frente al particular contra quien se dirigen, si la ley determina su compulsión, mientras que, por lo que concierne a los segundos su estimación queda sometida a la potestad decisoria de la autoridad estatal que corresponda.

3.3. EL ACTO RECLAMADO.

El acto reclamado en sentido lato.

De la lectura del artículo 103 constitucional y 1º de la ley de amparo, se desprende que el acto reclamado en sentido lato, comprende tanto a la ley como al acto reclamado en sentido estricto, siendo en consecuencia, un acto imperativo que puede consistir en una disposición legislativa en sentido material o en una conducta de carácter positivo o negativo, que el agraviado imputa a las autoridades contraventoras de la Constitución.

EL ACTO RECLAMADO EN SENTIDO ESTRICTO.

No involucra al concepto de ley o de acto legislativo, sino que se encuentra constituido por una conducta de una autoridad que puede consistir en una acción o en una omisión, materialmente administrativa o judicial, que ocasiona una afectación a la esfera jurídica del agraviado, y se atribuye a la autoridad señalada como responsable.

Tiene como características principales las siguientes:

Es unilateral, porque para su existencia o eficacia no requiere del concurso o colaboración del particular frente al cual se ejercita.

Es imperativo, porque supedita la voluntad de dicho particular, porque la voluntad de éste le queda sometida

Y es coercitivo, porque puede constreñir, forzar al gobernado para hacerse respetar.

LOS ACTOS MATERIALES LEGISLATIVOS.

Al estudiar los actos impugnados, que en los artículos 103 constitucional y 10 de la ley

reglamentaria, el legislador denomina "ley", nosotros atendiendo a la naturaleza material de los mismos, utilizamos la denominación de actos materiales legislativos a fin de involucrar tanto a la ley, que es un acto material y formalmente legislativo, como el reglamento, el cual formalmente es un acto administrativo y materialmente es un acto legislativo.

Ahora bien, se entiende por ley toda disposición de orden general, abstracta y obligatoria que dispone no para un caso determinado, sino que para situaciones generales. En sentido formal, la ley no se define tomando en cuenta su naturaleza general, sino el órgano que la elabora, y de ésta suerte se dice que es todo acto del poder legislativo, aún cuando no implique normas de observancia general.

Por lo que se refiere al reglamento, éste desde el punto de vista material es una ley, porque tiene intrínsecamente todas las características de la misma, al ser una norma de naturaleza abstracta, general y obligatoria, aún cuando de alcance más restringido, supuesto que concretando al campo de aplicación que es una forma más abstracta establece la ley, según el proceso de creación en el Derecho.

Como consecuencia de lo anterior, cabe decir que para la impugnación de los reglamentos son aplicables las mismas disposiciones que prevé la ley de amparo en relación a los juicios constitucionales que se intenten contra leyes, encontrando apoyo lo manifestado en la siguiente tesis de la Sala Auxiliar de nuestro máximo tribunal en su informe de 1973, página 35, que dice:

"REGLAMENTOS. SON DE IDENTICA NATURALEZA QUE LAS LEYES Y PARA SU IMPUGNACION EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL SON APLICABLES LAS MISMAS REGLAS.- Las disposiciones del artículo 73 de la Ley de Amparo en relación con la fracción I del artículo 22 del mismo ordenamiento no sólo son aplicables tratándose de leyes, sino que también tienen aplicación en los juicios constitucionales que lleguen a intentarse contra reglamentos.- Las leyes y los reglamentos son sustancial e intrinsecamente de la misma naturaleza, pues son idénticos en cuanto a su generalidad y abstracción. Solamente se distinguen desde el punto de vista formal, es decir, en atención al órgano que las genera (las leyes son actos formales legislativos por provenir del Poder Legislativo y los reglamentos son

formalmente actos administrativos por provenir del Presidente de la República). Consecuentemente, no pueden conceptuarse los reglamentos como simples "actos administrativos", sino que, en lo que se refiere a su impugnabilidad en la vía de amparo, ameritan idéntico tratamiento que las leyes y, por consiguiente, le son aplicables las mismas reglas " .

CAPITULO III.

CONCEPTO DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO.

1. OPINION DE DIVERSOS AUTORES.

Romero León Orantes, se expresa en los siguientes términos:

" Gramaticalmente, suspender, del latín suspendere, entre otros significados tiene el de detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, a paralizar algo que está en actividad, en forma positiva; a transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera...la Ley de Amparo emplea la palabra en su fiel acepción gramatical; cuando habla de suspensión del acto reclamado, no quiere decir otra cosa que paralización o detención del hecho estimado inconstitucional, ya en lo que se refiere a sus simples efectos exteriores, ya en lo que respecta al procedimiento de su ejecución material; tanto en lo

relacionado con sus consecuencias jurídicas como en lo que ve a la situación de hecho que el acto está llamado a producir" (1)

Romero León Orantes atiende en su concepto el significado gramatical de la palabra suspensión y muy especialmente a los efectos de la paralización del acto combatido por el quejoso ofreciéndonos un concepto general

Ignacio Burgoa, a su vez estima:

"... la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (acto o resolución que concede la suspensión de plano u oficio, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, sin que invaliden los estados o hechos anteriores a éstas..." (2)

Este autor enfatiza la autoridad que dicta la suspensión así como también los efectos de ésta. Enriqueciendo el concepto con la aclaración de que dicha medida suspensiva no invalida los estados o hechos anteriores al momento que se decreta.

Ignacio Soto Gordoa y Gilberto Liévano Palma,
opinan:

" La suspensión, como su nombre lo indica, tiene por objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable, y precisamente no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita, con el objeto de que el daño o los perjuicios que pudieran causarse con la ejecución del acto que se reclama no se realicen " (3).

Al igual que los otros dos autores toman en cuenta los efectos de la suspensión así como su objeto primordial precisando que dicha suspensión viene a ser una medida precautoria que solicita la parte actora refiriéndose con ello concretamente a la medida preventiva provisional.

En nuestra opinión, considerando únicamente los

efectos y el objeto de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, creemos que ésta, es la paralización de los mismos, sujeta a varias condiciones resolutivas y, que tienen por objeto conservar la materia del juicio de garantías, así como, evitar al quejoso los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación que le ocasionaría la ejecución de los referidos actos.

2. ANALISIS DEL CONCEPTO

No insistimos en que la suspensión es un proveído judicial, como lo indica el Lic. Ignacio Burgoa, pues, no obstante que esto es cierto, en el concepto propuesto sólo pretendemos, como ya se dijo, indicar los efectos y el objeto de la suspensión de los actos reclamados, sin involucrar el órgano del cual proviene.

2.1. EFECTOS DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS.

Decimos que es una paralización, ya que únicamente suspende la ejecución de los actos aún no consumados, o las consecuencias de los mismos aún no causadas, es decir, la suspensión de los actos reclamados, carece de efectos restitutorios que sólo son propios de la sentencia que se dicte al resolver el fondo del juicio

de amparo, la cual, conforme al texto del artículo 80 de la Ley de la Materia, tiene por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo. Por otra parte el artículo 130 de la ley citada, dispone que 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.

Con lo cual indica claramente que el efecto de la suspensión consiste en impedir la ejecución de los actos impugnados, pero sin afectar a los actos consumados previamente. Por lo que quien recibe el mandamiento suspensivo cumple con él simplemente con dejar de actuar, sin que tenga la obligación de deshacer lo que ya ha hecho, ni obrar en los términos que pretendía el quejoso.

Profundizando en lo ya expuesto manifestamos que la suspensión de los actos reclamados cuando estos son de trato sucesivo, no implica que se le dé a la medida cautelar efecto restitutorio alguno, en tanto que no se está paralizando la suspensión del acto reclamado ya realizado ni la de sus efectos ya causados, sino que la medida cautelar de que se trata va a surtir efectos

únicamente en relación a los actos de ejecución que aún no han tenido lugar y a los efectos del acto reclamado que aún no han sido causados.

Por otra parte, en la doctrina mexicana se ha discutido el tema sobre si la suspensión del acto autoritario en el juicio de garantías anticipa o no provisionalmente los efectos de la protección definitiva.

Pues bien, los estudios más recientes hacen aparecer, como categoría autónoma de decisiones judiciales, a las resoluciones cautelares, también llamadas, indistintamente; providencias cautelares, medidas de seguridad, medidas precautorias, medidas de garantías, acciones preventivas, y medidas cautelares, etc.

Ahora bien, la providencia cautelar producirá los efectos declarativos, constitutivos o de condena que surjan de su propio contenido.

Clasificándolas por su contenido encontramos que la medida cautelar en estudio está dentro de las negativas, en cuanto a que procura ante todo, impedir la modificación del estado de las cosas existente al tiempo de la petición, en vista de evitar el daño que pueda

surgir de su modificación. El carácter negativo surge de que no anticipa la ejecución de un acto, sino que la detiene.

Eduardo J. Couture menciona como características principales de las medidas de seguridad las siguientes:

Provisionalidad.- Las medidas se decretan siempre mediante un conocimiento sumario, unilateral, y en consecuencia, siempre es posible, modificar lo resuelto, ya sea a petición de parte, ya sea de oficio, ya sea por el superior mediante recurso, ya sea por el ofrecimiento de una contracautela, o bien por desestimarse la demanda principal, etc. En estas providencias no puede hablarse de cosa juzgada sino en sentido meramente formal.

Accesoriedad.- Las medidas cautelares sólo se justifican por el riesgo que corre el derecho que se debate o ha de debatirse en el proceso principal. Son forzosamente accesorias de éste. Por tal motivo, si el proceso principal no se promoviere enseguida, las providencias cautelares deben cesar.

Preventividad.- Las medidas de apremio tienen un contenido meramente preventivo; no juzgan ni prejuzgan sobre el derecho del peticionante. Su extensión debe

limitarse a lo estrictamente indispensable para evitar males ciertos y futuros, o como se dice, para evitar que la justicia llegue demasiado tarde.

Responsabilidad.- Las medidas suspensivas se decretan bajo la responsabilidad del que las pide. El daño que causen indebidamente es de cargo de éste y no del Estado.

En nuestra opinión, consideramos que la resolución sobre la suspensión del acto reclamado en el juicio de garantías es una providencia cautelar que reúne los requisitos de provisionalidad, accesoriadad, preventividad y responsabilidad tomando en cuenta que el juzgador al resolver sobre la suspensión del acto reclamado no debe prejuzgar en cuanto a la constitucionalidad del acto combatido, pues en ese momento carece de los elementos necesarios para tal efecto, y de considerarse un criterio opuesto deberá anular, en su caso los actos de ejecución ya realizados y los efectos ya causados, para que restituya al agraviado en el pleno goce de las garantías individuales violadas, y como esto resulta evidente que no es el efecto del decreto de suspensión, concluimos que la

resolución que otorga o niega la suspensión del acto combatido no anticipa en forma alguna los efectos de la protección definitiva. En cambio, el otorgamiento de la medida cautelar de que se trata tiene por objeto ante todo, impedir la modificación de las cosas al momento en que la resolución que otorga la suspensión de los actos imputados en el juicio de garantías es notificada a la responsable o tiene ésta conocimiento por cualquier otro medio, suspensión que es otorgada con el fin de evitar los daños de imposible o difícil reparación que se pudieran ocasionar al reclamante con la ejecución de los actos de que se trata, por lo tanto, resulta evidente que la medida provisoria no anticipa en forma alguna la realización de la sentencia favorable a los intereses del promovente, cuyo sentido no sólo se desconoce, sino que inclusive es totalmente ajeno a la medida cautelar de referencia.

Considerando que la suspensión sólo procede respecto de actos imputados a las autoridades señaladas como responsables. Como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De lo que se puede deducir que si un acto reclamado a través del juicio de garantías, no ha sido dictado ni

ejecutado por ninguna de las responsables, quienes además no pretenden dictarlo ni ejecutarlo, la suspensión es improcedente, y en su caso no surtirá efectos en relación a las autoridades que efectivamente lo hayan o pretendan dictarlo o ejecutarlo.

No obstante lo anterior, debe decirse que, cuando se conceda la suspensión de un acto pronunciado por una autoridad señalada como responsable debe hacerse teniendo en consideración que al decretar la medida precautoria no es correcto se distinga entre el acto y su ejecución, pues al otorgarse contra aquél, se entiende concedida en cuanto a sus efectos, pues de no ser así, la suspensión sería imposible.

En consecuencia, decretada la paralización de los actos reclamados de las autoridades ordenadoras debe igualmente entenderse suspendidos los actos de las ejecutoras, dependientes o no de las primeras, señaladas como responsables, aún cuando dichas ejecutoras no hayan sido llamadas a juicio en el amparos respectivo, pues en caso contrario se da lugar a que las ordenadoras, por medio de sus subordinados o no que tengan el carácter de ejecutoras, violen el decreto de suspensión de los actos reclamados, encontrando apoyo lo anterior la segunda

tesis relacionada con la jurisprudencia número 1846, visible a fojas 2993, de la segunda parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1988, de voz:

"SUSPENSION DESOBEDECIMIENTO A LA.-Si se ocurre en queja contra las autoridades señaladas como responsables por desobedecimiento a la resolución dictada en el incidente de suspensión, y aquéllas manifiestan no haber desobedecido dicha resolución, pero convienen en que una autoridad supeditada a una de aquéllas autoridades, fue la que ordenó el acto que se considera como desobedecimiento, la queja debe declararse fundada, puesto que la suspensión de los actos reclamados se encontraba vigente, y cualquier acto, ya sea ordenado o ejecutado por las autoridades responsables o por sus dependencias, que sea contrario a aquélla, debe reputarse como desobedecimiento a la suspensión, sin que obste que la autoridad que desobedeció la suspensión no haya tenido el carácter de responsable en el amparo; pues de admitirse ese distingo se llegaría al absurdo de permitir que las autoridades responsables por medio de sus dependencias, burlaran la suspensión".

Pero no solamente las autoridades no responsables tienen la obligación de acatar las resoluciones suspensionales que se dicten en un juicio de amparo en los términos que se acaban de expresar, sino también los inferiores jerárquicos de las responsables y, en general, cualquiera autoridad que actúe o pretenda actuar como ejecutora de éstas, aunque no haya tenido intervención en el procedimiento constitucional, ya que, si la suspensión provisional o definitiva se concedió contra la ejecución, efectos y consecuencias de los actos reclamados, su paralización opera absolutamente con independencia de las autoridades que traten de llevarlo adelante.

Ahora bien, en relación al mismo tema se insiste, cuando se reclama un acto de una autoridad ejecutora, a la que se señala como responsable, pero no se hace el mismo señalamiento en relación a la autoridad ordenadora, la solución difiere, pues en caso de que se concediese la suspensión, ésta surtirá efectos sólo en relación a los actos de la responsable, en virtud de que la medida cautelar no puede paralizar actos que no fueron combatidos en el juicio de garantías, como lo son los de las autoridades ordenadoras ni pueden paralizar

la actividad de autoridades que no fueron señaladas como responsables.

Lo anterior admite dos excepciones, esto es, en relación a los actos reclamados en los juicios promovidos en materia agraria por núcleos de poblaciones comunales o ejidales o por sus integrantes en forma particular, y cuando los actos reclamados importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución General de la República, en atención a que la Ley de Amparo en su artículo 117, no exige como requisito indispensable para la promoción de los juicios de garantías en los casos mencionados, el señalamiento de las autoridades ordenadoras responsables, y no obstante ello, en el artículo 123 del ordenamiento en consulta, se dispone que en los casos indicados procede la suspensión de oficio, misma que deberá surtir efectos, por razón lógica, en contra de cualquier autoridad, haya sido o no señalada como responsable, pues de lo contrario, el objeto de la suspensión otorgada conforme el último precepto citado, no se alcanzaría.

Por último, debemos hacer notar que aún cuando la

suspensión de los actos impugnados en el juicio de amparo, por su propia naturaleza y en forma directa sólo paraliza actos de autoridad, en aquellos casos en que un particular es investido con el carácter de auxiliar de una función pública o en que por cualquier otro motivo se le encomienda que intervenga en la ejecución del acto reclamado, la suspensión decretada surtirá efectos tanto en relación a los actos de la autoridad como en relación a los actos del particular a quien se le ha encomendado la ejecución del acto combatido.

Pero en éste último caso los efectos surten en forma indirecta, pues es la propia responsable, la que acatando el decreto de suspensión, debe ordenar al particular suspender la ejecución de los actos para la que lo facultó.

Lo anterior no implica de manera alguna que el amparo proceda contra actos particulares, sino que la protección constitucional comienza provisionalmente a través de esa medida, y en el caso particular de los interventores impide que se consuma una orden judicial de tracto sucesivo, que como lo dice la jurisprudencia, se está realizando de momento de momento y si en una de esas fases se otorga la medida precautoria, ipso jure,

el interventor legalmente no puede continuar en sus funciones, puesto que actúa sólo en las consecuencias del acto reclamado, que se hizo consistir en el embargo y sus efectos, pues en tal caso el juez ordenador está obligado a acatar la medida suspensiva y notificar al interventor que cesa en sus funciones, las cuales también han sido suspendidas, por haber cesado el mandato que les dio origen, ya que la actuación de aquél únicamente tiene validez en cuanto obra en función de la representación que le fue conferida por el juez responsable.

2.2. CONDICIONES RESOLUTIVAS A QUE SE ENCUENTRA SUJETA LA SUSPENSION.

Decimos que la suspensión de los actos impugnados en el juicio de amparo, se encuentra sujeta a varias condiciones resolutivas, entendiéndose por condición resolutive un acontecimiento futuro e incierto que al realizarse origina que la suspensión deje de surtir efectos.

La medida cautelar surtirá efectos en tanto se notifica a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva (artículo 130 de la

Ley de Amparo), como acontece en el caso de la suspensión provisional otorgada en el juicio de amparo indirecto; y dejará de surtirlos si transcurren cinco días contados a partir del siguiente a la notificación al quejoso del otorgamiento de la suspensión, sin que éste cumpla con los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto impugnado (artículo 139 de la ley en comento).

Si el tercero perjudicado da caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en caso de que se le conceda el amparo (artículo 126 del ordenamiento en consulta); si existen hechos supervenientes que hagan improcedente la suspensión definitiva otorgada en el juicio de amparo biinstancial (artículo 136, último párrafo y artículo 140 de la misma ley), y, finalmente la suspensión surtirá efectos en tanto se dicta la sentencia ejecutoria con la cual termine el juicio de garantías (artículo 124, último párrafo del mismo ordenamiento legal).

2.3 OBJETO DE LA SUSPENSION.

La suspensión de los actos reclamados tiene por objeto conservar la materia del juicio de amparo e impedir que con la ejecución del acto combatido o sus consecuencias, se causen al quejoso daños o perjuicios que sean de imposible o difícil reparación, según los términos de los artículos 123, 124 fracción III, 126 párrafo primero, 127 y 138 de la ley en cita, en los que en esencia y respectivamente se establece que:

Entre los requisitos que deben concurrir para que se decrete la suspensión de los actos reclamados está el que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto; la suspensión otorgada quedará sin efecto, si a su vez el tercero perjudicado da caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

No se admitirá la contrafianza cuando de ejecutarse el acto impugnado quede sin materia el amparo; en los

casos en que la suspensión sea procedente se concederá en tal forma que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él, a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda causarse al agraviado.

Su objeto consiste concretamente en que dicho acto no se ejecute en la persona o en los bienes del quejoso, es importante aclarar que el acto reclamado subsiste en sus términos y puede ejecutarse en cuanto no afecte al promovente del amparo, es decir, en relación a otras personas que no lo hayan sometido al control constitucional.

Sin embargo, al conceder la suspensión el juzgador de Distrito puede determinar especialmente sus efectos, con miras a conservar la materia del amparo y también para evitar perjuicios innecesarios a los interesados o a cualquier tercero.

CAPITULO IV
DURACION Y MATERIA DE LA SUSPENSION

1. DURACION DE LA SUSPENSION.

Temporalmente porque la medida cautelar durará sólo el tiempo que perdure la tramitación del juicio, desde que es concedida hasta que se pronuncie la sentencia definitiva.

Inicia desde que es concedida y se extingue en el momento que se pronuncie la sentencia de fondo, de lo que podemos decir que constituye una detención del hecho estimado inconstitucional dentro del juicio de garantías. Teniendo como finalidad tal suspensión proteger al quejoso mientras exista el juicio.

Dictada la sentencia en el expediente principal, si concede el amparo, el acto reclamado ya no se producirá o ejecutará pero en virtud de dicha sentencia, no del incidente suspensional, cuyos efectos cesan con el pronunciamiento de la resolución referida, una vez que ésta ha causado ejecutoria. Y si en cambio se niega la protección solicitada, la autoridad responsable podrá acordar el acto o proceder a su ejecución.

Es importante aclarar que la resolución que da el órgano jurisdiccional en materia de suspensión nunca causa estado, es decir, puede ser modificado en el curso del juicio de amparo si sobrevienen pruebas o motivos conducentes.

2. CLASIFICACION DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN SENTIDO ESTRICTO

Como consideración previa les diremos que en la Ley de Amparo no se encuentra ninguna disposición en relación a la existencia de materia sobre la cual ha de surtir efectos la suspensión de los actos reclamados en sentido estricto, pero atendiendo a los efectos y a los objetos de la medida cautelar de que se trata, nos avocamos a realizar el análisis que a continuación se expone.

En nuestro análisis, procederemos a clasificar los actos combatidos desde diversos puntos de vista, exponiendo cada clasificación en un orden lógico, a fin de poder presentar un panorama general y sistematizado que permita con facilidad determinar en cada caso

concreto, la existencia de materia sobre que decretar la suspensión, o bien concluir de dicho estudio el aspecto negativo de la cuestión, esto es, la falta de materia para la medida suspensiva.

Desde el punto de vista de la existencia de los actos impugnados, estos se clasifican en existentes o inexistentes, subdividiéndose los primeros en existentes, presuntivamente existente e inminentes; y los segundos en inexistentes, insubsistentes y futuros, inciertos o probables.

2.1 EL ORIGEN DEL ACTO Y SU IMPERATIVIDAD.

Una vez que se establece la existencia del acto que se combate, debemos estudiarlo desde el punto de vista de quien lo emite y de su imperatividad.

Así tenemos que los actos se clasifican en actos de autoridad, actos de autoridad carentes de imperio y actos de particulares.

Conforme a los artículos 103 de la Constitución General de la República y 1º de la Ley de Amparo, el

juicio de garantías sólo procede contra actos de autoridad, y así mismo indican cuales son los actos de autoridad que pueden ser reclamados en aquel.

Ahora bien, el acto impugnado en sentido estricto se encuentra constituido por una conducta imperativa, esto es, unilateral y coercible, de una autoridad, que puede consistir en una acción positiva o negativa, materialmente administrativa o judicial; en consecuencia, debemos concluir que la suspensión de los actos combatidos en el juicio de amparo, siendo accesoria de éste, sólo procede en relación a actos de autoridad, cuya ejecución o efectos serán materia de la misma, resultando evidente que cuando los actos reclamados no provienen de una autoridad, la medida precautoria resulta improcedente, como acontece en el caso de actos de órganos del Estado y de organismos descentralizados que no se encuentran en aptitud de usar de la fuerza pública para imponer sus propias determinaciones, o bien, el caso de actos particulares.

Además de lo anterior, debemos decir que cuando los actos impugnados en un juicio de garantías, no obstante de provenir de un órgano del Estado o de un organismo descentralizado que se encuentre en aptitud de usar de

la fuerza pública, no sean imperativos, como acontece en el caso de la emisión de una mera opinión, la que por su propia naturaleza no amerita ejecución, ni surte efectos jurídicos, tampoco habrá materia para la suspensión y por ello no debe decretarse en relación a dichos actos.

2.2 ACTOS EXISTENTES Y SU CLASIFICACION

Como expusimos con anterioridad se dividen en actos existentes, presuntivamente existentes e inminentes.

Se tendrá por existente cuando así lo haya manifestado la responsable al formular su informe previo, o bien, cuando el quejoso demuestre su existencia en la audiencia incidental, desvirtuando el informe negativo de la autoridad.

El acto presuntivamente existente conforme a los términos del artículo 132 de la Ley de Amparo, se presume como tal cuando la responsable no formule su informe previo.

Cabe hacer notar que dicha presunción es *juris tantum*, esto es, que admite prueba en contrario y que para que opere se requiere que en autos exista

constancia de que dicho informe se solicitó a la responsable en forma oportuna, es decir veinticuatro horas antes de la fecha señalada para la audiencia incidental, en términos del artículo 131 de la ley de la materia, en relación con lo dispuesto en los artículos 26 y 34, fracción I, del mismo ordenamiento legal.

EL ACTO INMINENTE.

Finalmente, el acto puede ser de tal naturaleza cuando aún no existe pero el mismo es una consecuencia legal y necesaria de otros actos o hechos cuya existencia se encuentra acreditada, requiere además de ciertas condiciones y en relación a estos actos se puede citar la segunda tesis relacionada con la jurisprudencia número 22, consultable en la página 43, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985, del tenor:

" ACTOS FUTUROS.- Si los actos que se reclaman son una consecuencia inminente del estado a que ha llegado el procedimiento, se infiere que hay materia para la suspensión".

En todos los casos que anteceden, la suspensión es procedente por haber materia sobre que decretar, esto

es, existe la actividad de la autoridad responsable que habrá de ser suspendida por la medida cautelar de que se trata.

2.3 ACTOS INEXISTENTES Y SU CLASIFICACION.

Estos se clasifican en:

Actos inexistentes, actos insubsistentes y actos futuros e inciertos o probables.

Es inexistente cuando la responsable al rendir su informe previo niega su existencia, y, el quejoso no aporta prueba alguna en contrario, en estos casos resulta evidente que no hay que suspender y en consecuencia, por falta de materia sobre que decretar la medida cautelar, no debe concederse la misma.

ACTOS INSUBSISTENTES.

Junto con el acto inexistente debe estudiarse la hipótesis de aquellos actos que han dejado de subsistir al momento de resolver sobre la procedencia de la suspensión, en tanto que en ese momento tampoco existe materia para decretar la suspensión, como acontece si la orden reclamada ya fue retirada según el informe previo.

ACTOS FUTUROS E INCIERTOS O PROBABLES.

Cuando los actos reclamados no existen, sino que su existencia se hace depender de actos o hechos de los que no son una consecuencia legal y necesaria, los actos que se impugnan en el juicio de garantías sólo de manera presuntiva, en forma anticipada entonces nos encontramos ante actos que no existen y respecto de ellos sólo hay la posibilidad de su existencia, en estos casos no ha lugar a decretar la medida preventiva.

2.4 LA EJECUCION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

Ahora bien, si los actos impugnados se han tenido por existentes y provienen de una autoridad que los dicta en ejercicio de sus facultades imperativas, para determinar la existencia o no de la materia sobre la cual decretar la suspensión, deberá atenderse a la ejecución que ameriten dichos actos.

Estos se dividen en: positivos, negativos y declarativos, subdividiéndose los primeros en: positivos, declarativos con efectos positivos,

prohibitivos y negativos con efectos positivos y por lo que hace a los segundos se subdividen en: negativos y abstenciones.

ACTOS POSITIVOS Y ACTOS NEGATIVOS.

La suspensión de los actos imputados es procedente únicamente cuando éstos son positivos, es decir, cuando implican un hacer por parte de la autoridad, en tanto que los negativos, esto es la meras abstenciones o negativas de la autoridad a realizar un determinado acto, por su propia naturaleza no pueden ser objeto de la suspensión que paraliza y detiene la actuación de la responsable mientras se tramita el amparo.

En efecto, los actos negativos como se ha dicho, no pueden ser objeto de suspensión, puesto que obligar a la responsable a realizar una conducta cuya omisión se le reclama en el juicio de garantías, implicaría dar a la suspensión efectos restitutorios que no tiene y que sólo son propia de la sentencia que se dicte al resolver el fondo del asunto, la sentencia conforme al artículo 80, de la ley de amparo, tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, de manera que cuando el acto reclamado sea de

carácter negativo, obligará a la autoridad responsable a obrar en el sentido de respetar la garantía de que se trata y a cumplir, por su parte lo que la misma garantía exija, en tanto que los efectos de la suspensión consisten únicamente en mantener las cosas en el estado en que se encuentran y de concederse en contra de un acto cuya omisión se le reclame, dejaría sin materia el juicio de amparo.

Sobre el particular Romero León Orantes opina en forma diversa cuando escribe que la suspensión decretada sería inútil, puesto que dado los efectos de la misma la responsable no estaría obligada a obedecer el acuerdo judicial (1).

Criterio con el que no coincidimos puesto que las autoridades responsables se encuentran obligadas a acatar la suspensión de los actos reclamados en los términos decretados por la autoridad competente, independientemente de que dicha suspensión tenga o no efectos restitutorios, pues de lo contrario, el

(1) Romero León Orantes, ob.cit., pag. 300

acatamiento de la medida preventiva decretada, siempre quedaría a criterio de la responsable.

Nuestra legislación positiva al respecto ha establecido como figura delictiva, el desobedecimiento de un auto de suspensión debidamente notificado o que deba tenerse como tal y así el artículo 206 de la ley en comento establece:

" ART. 206.- La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificada, será sancionada en los términos que señala el código penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra".

ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS.

No debemos confundir el acto negativo, con el acto negativo con efectos positivos, esto es, aquel acto que no obstante que consiste en un no hacer por parte de la autoridad tiene como consecuencia inmediata una modificación de los derechos u obligaciones del quejoso, como acontece al negarse la confirmación de una concesión, la revalidación de una licencia, etc.,

hipótesis en las que el agraviado, con anterioridad al acto reclamado se encuentra en el goce de las garantías individuales o exento de ciertas y determinadas obligaciones, y la abstención de la autoridad tienen como consecuencia la afectación de la esfera jurídica del agraviado. Siendo entonces procedente la medida suspensiva.

Cabe hacer notar que el juzgador al resolver sobre la procedencia de la suspensión del acto negativo con efectos positivos, debe tener en consideración que los mencionados efectos positivos en relación a los que va a decretar la medida cautelar, deriven directamente del acto reclamado, y no de otros distintos, pues de lo contrario se podría llegar a considerar que todos los actos negativos causan efectos positivos aún cuando éstos sólo tengan una relación indirecta con el acto impugnado y deriven directamente de otros diversos a los que son materia de la controversia constitucional.

ACTOS PROHIBITIVOS.

Tampoco debe confundirse el acto negativo con el acto prohibitivo, es decir, aquel que fija una limitación a

la actividad de los particulares, imponiéndoles la obligación de abstenerse de realizar cierta conducta o ejercitar los derechos legalmente reconocidos, pues estos actos tienen efectos positivos y en relación a ellos procede la medida precautoria.

ACTOS DECLARATIVOS.

Nosotros consideramos que los actos declarativos son aquellos en los que la autoridad no constituye, ni modifica derecho u obligación alguna, cuando se limita a reconocer situaciones de hecho o de derecho preexistentes.

En estos casos la suspensión no procede por no haber ejecución alguna que suspender, es decir, el acto carece de materia para la medida cautelar de que se trata, en cambio, si el pretendido acto declarativo implica un principio de ejecución, el mismo debe considerarse un acto positivo y no declarativo, existiendo en ésta hipótesis materia para la suspensión, de conformidad con la siguiente tesis consultable en el Informe rendido por su Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1976, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, página

108, del tenor:

" SUSPENSION, PROCEDENCIA DE LA, CONTRA LAS CONSECUENCIAS DE LOS ACTOS DECLARATIVOS.- Aun cuando la resolución reclamada tenga carácter de declarativa, lo que haria improcedente la concesión de la medida suspensiva, lo cierto es que ello ocurre cuando produce consecuencias jurídicas, como puede ser entre otras, un acto desposesorio y la suspensión procederá respecto de éstas consecuencias".

2.5 EL GRADO DE EJECUCION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

Ahora bien, si los actos además de ser existentes provienen de una autoridad, la cual los emite o trata de ejecutarlos en uso de sus facultades imperativas, ameritan ejecución para determinar la existencia de materia sobre que decretar la suspensión, deberá analizarse finalmente, el grado de ejecución de los actos combatidos.

Desde este punto de vista los actos impugnados se dividen en:

No consumados y de tracto sucesivo y éstos últimos, a su vez se subdividen en actos continuos y actos

continuados.

EL ACTO NO CONSUMADO.

Es aquel que está por dictarse o por ejecutarse, o que aún, habiendo sido ejecutado, las consecuencias o efectos que de el mismo se deriven no tienen el propio carácter, de tal suerte que de decretarse la paralización de la actividad de la autoridad, dicho decreto surtirá plenamente sus efectos y sus objetos.

Es aplicable al respecto la siguiente tesis relacionada con la jurisprudencia número 13, consultable en la página 31, del apéndice de 1917-1985, que dice:

"REMATES.- Aun cuando se hayan verificado, procede contra ellos la suspensión mediante fianza, para los efectos de que el remate no trasmita los bienes rematados a tercera persona, si dichos bienes están sujetos a cédula hipotecaria, y el acreedor ocurre en amparo, porque con el remate se vulneran garantías".

ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.

Son aquellos cuya realización no tiene unidad temporal o cronológica, esto es, que para la satisfacción integral

de su objeto se requiere una sucesión de hechos entre cuya respectiva realización medie un intervalo determinado.

El concepto manifestado comprende a aquellos actos en los cuales existe pluralidad de acción y un espacio temporal entre cada una de las acciones, encontrándose unidas las mismas en la intención o finalidad, o lo que es decir, existe una unidad de resolución, una pluralidad de acciones de ejecución y una unidad en la afectación de los intereses jurídicos del quejoso, los cuales podríamos denominar continuados, pero además, estimamos que la denominación " de tracto sucesivo" involucra a sí mismo a los actos continuos.

Es decir, aquellos actos de autoridad que tienen unidad en la acción y que su ejecución no es instantánea, sino que tiene lugar en forma continua en el tiempo, requiriendo que la autoridad realice un nuevo acto con el fin de que se siga ejecutando el acto impugnado, como acontece en el caso de que se incomunique a una persona, de tal suerte que el acto continuo por sus características da lugar a que la autoridad responsable pueda prolongar voluntariamente su ejecución en el tiempo y tiene continuidad en sus

finés y en ejecución.

De manera que el acto continuo tiene una ejecución mas o menos duradera, en la que se pueden distinguir tres momentos: un momento inicial de ejecución, en el que se afectan los intereses jurídicos del quejoso; un momento intermedio que va desde el inicio de la afectación a los intereses del agraviado, hasta la cesación de dicha afectación; y, un momento final en el que cesa la referida actuación, de tal suerte que los actos de tracto sucesivo comprenden a los actos continuados y a los actos continuos.

Ameritando ejecución los referidos actos de tracto sucesivo, resulta evidente que los mismos dan lugar a la existencia de materia sobre que decretar la suspensión.

Desde luego cabe indicar que tratándose de la suspensión decretada en relación a los actos de tracto sucesivo, la misma sólo deberá surtir efectos a partir del momento en el que se notifique a las autoridades, en consecuencia sólo debe suspender los actos que a partir del momento precisado traten de ejecutarse, en tanto que los anteriores tienen el carácter de consumados y como ya antes se ha dicho, contra ellos es improcedente la

suspensión por carecer la misma de efectos reparatorios.

De la exposición que antecede resulta evidente concluir que para que exista materia sobre la cual decretar la medida suspensiva, el acto reclamado debe ser existente, provenir de una autoridad que lo emita o trate de ejecutar en uso de sus facultades impero-coercitivas, debe ser positivo, ameritar ejecución y no haberse consumado, es decir que no se haya ejecutado totalmente ni haber surtido la totalidad de sus efectos.

Finalmente, debemos advertir, que en aquellos casos en los que se estima que existe materia sobre la cual decretar la suspensión del acto reclamado en estricto sentido, por ende, que la misma es susceptible de concederse; dicha concesión aún queda condicionada a que la misma sea procedente en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley en términos del artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República y a los preceptos aplicables de la ley de la materia.

ACTOS CONSUMADOS.

Es el acto que se ha realizado total e íntegramente, o sea, que se ha conseguido plenamente el objeto para el cual fue dictado o ejecutado. Por lo que es imposible conceder la suspensión.

En efecto, si como hemos dicho, la suspensión de los actos combatidos tiene por objeto impedir la ejecución de los actos de que se trate, en aquellos casos en que, de llevarse a cabo la mencionada ejecución se ocasionaría al quejoso daños y perjuicios que pueden ser de imposible o difícil reparación o bien el acto se consume de manera irreparable, dejando sin materia el juicio de garantías, y por tanto haciendo nugatorio el amparo y protección de la justicia federal.

CAPITULO V

LA MATERIA DE LA SUSPENSION EN RELACION CON LA EXISTENCIA Y NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO.

1. LOS ACTOS LEGISLATIVOS EN LA LEY REGLAMENTARIA

El artículo 22 fracción I, en relación a los actos legislativos dice lo siguiente:

" Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior: I. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días".

En esta hipótesis de excepción, el legislador pretende salvaguardar el orden constitucional contra las leyes que, por su propia naturaleza, agravan desde su entrada en vigor, y considerando que dichos actos de autoridad, no se notifican personalmente a cada quejoso, sino a través de su publicación, se concede un término mayor para su impugnación mediante el juicio de garantías.

Así pues, en esta fracción se alude expresamente a las leyes autoaplicativas, como aquellas que pueden ser impugnadas en amparo desde el día siguiente a aquel en que entren en vigor y contra las cuales el agraviado cuenta con un término de treinta días para promover la demanda de garantías.

A su vez el artículo 73, en sus fracciones VI y XII párrafo segundo, de la misma legislación, también se refiere a los mismos actos en los siguientes términos:

"El juicio de amparo es improcedente: VI.- contra leyes, tratados y reglamentos que por su sola vigencia, no causen perjuicios al quejoso, sino que necesita un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio... XII.- ...No se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnable en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de éste artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso".

De las fracciones transcritas y principalmente la VI, se desprende que el juicio constitucional es

improcedente contra leyes, tratados internacionales y reglamentos, tanto federales como locales, que sean heteroaplicativos, es decir, que requiere de su aplicación concreta a través de un acto de autoridad posterior a la entrada de su vigencia.

Esta fracción debe relacionarse con la XII del mismo precepto legal, porque en ella se establecen las diversas hipótesis de los términos y supuestos para promover el juicio de garantías, tratándose de leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, como autos de autoridad reclamados por medio de la acción de amparo.

2. ACTOS LEGISLATIVOS AUTOAPLICATIVOS Y HETEROAPLICATIVOS

De los textos legales transcritos, concluimos que existen actos legislativos autoaplicativos y actos legislativos heteroaplicativos, entendiéndose por ley autoaplicativa aquella que se caracteriza porque ordena a los particulares un hacer o un no hacer, sin que se supedite su ejecución a un acto posterior de autoridad, esto es, no requiere que una autoridad distinta de la

expedidora o promulgadora, aplique la disposición legal, para modificar la esfera jurídica de los gobernados a quienes se dirige, creando, extinguiendo, modificando o transmitiendo sus derechos y obligaciones, para lo cual, tratándose de actos legislativos autoaplicativos, éstos por su sola vigencia dan lugar a que si se reclaman en un juicio de amparo por su sola vigencia, exista materia sobre la cual decretar la suspensión en el incidente respectivo del juicio de amparo.

Entendiéndose entonces que los actos legislativos heteroaplicativos son aquellos que requieren de un acto posterior para que ocasionen el agravio necesario y presupuesto lógico de la demanda de amparo. Por lo que en si mismo resultan ser inocuos, ya que no causan agravio alguno al gobernado, requiere para ello de su aplicación concreta a través de un acto de autoridad posterior a la entrada en vigor de tales actos, por lo que no puede existir materia para la suspensión por su sola expedición o entrada en vigor.

Es importante aclarar que la existencia de la materia para la suspensión depende directamente del acto de

aplicación de las mismas leyes heteroaplicativas.

3. LA MATERIA DE LA SUSPENSION EN RELACION CON LOS ACTOS LEGISLATIVOS AUTOAPLICATIVOS Y CON LOS ACTOS LEGISLATIVOS HETEROAPLICATIVOS.

El artículo 73, fracción XII, párrafo segundo de la ley de amparo se refiere a la hipótesis de la ley autoaplicativa, es decir aquella que es impugnabile por conducto del juicio de garantías a partir de su vigencia, y que no obstante ello, no se combaten dentro de los treinta días siguientes a aquel en que entró en vigor la ley de que se trate, concediendo a los gobernados un nuevo término de quince días para combatir su constitucionalidad, término que se contará a partir del día siguiente que se tenga conocimiento del primer acto de aplicación de la ley autoaplicativa, pero en esos casos, resulta evidente que la mencionada ley no se combate única y exclusivamente por ella misma, sino que se impugna en atención a la existencia del primer acto de ejecución de la misma, razón por la que la existencia de la materia de la suspensión

- 79 -

dependerá únicamente de la naturaleza del acto de aplicación.

4. LA MATERIA DE LA SUSPENSIÓN EN RELACION CON LA LEY HETEROAPLICATIVA.

En cambio, las leyes heteroaplicativas son aquellas que al entrar en vigor, y por ese simple hecho no afectan la esfera jurídica de los gobernados, sino que dicha afectación acontece hasta el momento en el que una autoridad distinta de la expedidora o promulgadora, realiza un acto de aplicación y a ésta hipótesis se refiere el artículo 73, fracción VI de la ley en comento.

Ahora bien, si como se ha dicho, la afectación en la esfera jurídica del gobernado, en el caso de la ley heteroaplicativa se realiza cuando esta ley es aplicada, resulta evidente que la existencia de la materia de la suspensión, dependerá exclusivamente de la naturaleza del acto de aplicación, el cual tendrá el carácter de acto en sentido estricto, y por lo tanto, le serán aplicables la totalidad de las reglas que se

determinaron en el capítulo que antecede.

En este sentido Ignacio Burgoa expresa:

" En el caso de que el acto fundamental reclamado esté constituido por una ley que no sea autoaplicativa, lo única que podría suspenderse sería el acto concreto de aplicación que simultáneamente se combate en amparo, si de acuerdo a su naturaleza es susceptible de paralizarse...toda vez que dicha ley, dado su carácter, por sí misma es inocua, esto es, que en cuanto tal, no origina ninguna afectación que es el presupuesto de procedencia de la suspensión" (1).

(1) Ignacio Burgoa O, El juicio de amparo, ed. Porrúa S.A., 1990, pag. 716.

CAPITULO VI

MODALIDADES DE LA SUSPENSION

1.SUSPENSION ORDINARIA, PROVISIONAL Y DE OFICIO

SUSPENSION ORDINARIA.

Conocida por la doctrina como suspensión ordinaria, suspensión probable, suspensión condicionada o suspensión a petición de parte; es procedente en todos aquellos casos no previstos en el artículo 123 de la ley de amparo.

Esta procede a petición de parte y tiene como objeto evitar perjuicios de difícil reparación a los intereses jurídicos del quejoso, una vez iniciado el juicio de amparo.

Para que proceda, el quejoso y el acto que combate deberán de cumplir con tres condiciones genéricas de procedencia, necesariamente concurrentes:

1.- Que los actos contra los cuales se haya solicitado dicha medida cautelar, sean ciertos.

2.- Que la naturaleza de los mismos permita su paralización.

3.- Que reuniéndose los dos extremos anteriores se

satisfagan los requisitos previstos en el artículo 124 de la ley de la materia.

De acuerdo a lo manifestado, los elementos indispensables de procedencia establecidos en las fracciones del artículo 124 en comento, son a saber:

- I.- Que lo solicite el agraviado.
- II.- Que no se sigan perjuicios 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 mismo numeral citado en su último párrafo ordena al juez que al conceder la suspensión, debe tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, así como fijar las condiciones en que habrán de quedar las cosas.

Además, en armonía con el artículo 138 de la ley reglamentaria, cuando la suspensión es procedente, debe concederse en forma tal que permita la continuación del procedimiento que haya motivado el acto reclamado, a

menos que por no impedirse dicha prosecución se de lugar a la consumación irreparable del daño o perjuicio en contra del quejoso. La jurisprudencia ordena que cuando la suspensión a petición de parte estorba la marcha de un procedimiento judicial, debe negarse la medida cautelar solicitada, ya que los juicios son de interés público y tienen preeminencia sobre los intereses particulares de un quejoso.

En la actualidad se ha puesto en práctica un criterio que supera al tradicional, consistente en que al resolver sobre la medida suspensiva, se deben comparar los daños y perjuicios que la parte quejosa pueda sufrir, contra los que se puedan ocasionar al interés público.

De lo anterior Arturo González Cosío, sostiene que no hay que perder de vista:

"... el quejoso está obligado a garantizar los daños que pueda causar, mientras que las autoridades no suelen indemnizar los daños que causan a los particulares con la ejecución de los actos

reclamados" (1).

Siendo entonces que el fin de la suspensión ordinaria se basa en el interés jurídico de que se causen perjuicios de difícil o imposible reparación con la ejecución del acto reclamado y con lo que tarda en dictarse sentencia sobre el fondo del asunto.

Por esta razón esencial es que directamente interesa al quejoso la estimación de dichos perjuicios, por lo que la ley ha querido confiar a éste el impulso procesal tendiente a iniciar el procedimiento y solicitar el beneficio de la suspensión del acto reclamado, por tal motivo la suspensión ordinaria se ha llamado a petición de parte agraviada.

El propósito que se persigue con ella es de evitar perjuicios al agraviado con la inmediata ejecución del acto reclamado, y como esto interesa principalmente a aquél, y como nadie mejor que él puede estimar hasta que punto le perjudica dicha ejecución, la ley supedita, en

(1) Arturo González Cossio, El juicio de amparo, ed. Porrúa S.A., 1985, pag. 215

cierto modo, la concesión de dicho beneficio a la voluntad del interesado, haciendo de la solicitud una condición de procedencia.

Procedimiento que sigue la suspensión ordinaria.

El incidente de suspensión a petición de parte procede en cualquier tiempo, antes de haberse pronunciado sentencia definitiva, la solicitud debe hacerse por escrito y puede presentarse con la misma demanda de amparo, pero se sigue por cuerda separada y por duplicado.

Hecha la petición ante la instancia correspondiente, ésta pedirá a las autoridades señaladas como responsables un informe previo, que debe rendir en 24 horas; en el mismo auto que se solicita tal informe, se señalará día y hora para la celebración de la audiencia llamada incidental, la que deberá tener verificativo 72 horas después de fenecido el término para presentar el informe previo; habiéndose rendido o no.

De no rendirse el informe previo de la autoridad responsable, se presume que los actos reclamados son

ciertos "para el sólo efecto de la suspensión": ello aunado con los demás requisitos que la hacen procedente, ocasiona que se conceda la suspensión solicitada.

En un plazo breve, después de haberse dictado el auto inicial de suspensión, esa deberá quedar resuelta en la audiencia de ley.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial número 173, consultable a fojas 287, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985, del tenor:

"INFORME PREVIO.- Debe tenerse como cierto si no existen pruebas contra lo que en él se afirma y consecuentemente, negarse la suspensión si se negó la existencia del acto reclamado, a no ser que en la audiencia se rindan pruebas en contrario".

Dicho informe además de otros requisitos deberá:

a) indicar si son ciertos o no los actos que se le atribuyen, b) en caso positivo, señalar de ser posible, la cuantía del negocio, c) exponer las razones que estime pertinentes acerca de la procedencia de la medida suspensiva, y d) si tiene conocimiento de que en un

diverso juicio de amparo el caso en estudio ya ha sido resuelto sobre la suspensión definitiva, o si ya ha sido elevado a cosa juzgada, para que el juez de distrito este en aptitud de declarar sin materia el incidente relativo.

Por último el capítulo de pruebas lo forma únicamente la documental y la inspección judicial, pues la rapidez con que debe resolverse el incidente de suspensión no son admisibles pruebas que requieran preparativos que tomen determinado tiempo. Excepcionalmente, se admite la prueba testimonial cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Amparo.

Garantía y Contragarantía.

La suspensión deberá concederse sin fianza cuando no exista un tercero perjudicado y se llenen los requisitos de la ley.

En los casos en que es procedente la suspensión pero puede ocasionarse daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para

reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaran al citado tercero, si el agraviado no obtiene sentencia favorable en el juicio de garantías; en la inteligencia de que si la afectación a derechos del aludido tercero perjudicado no es estimable en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Siendo entonces la garantía un requisito de efectividad como claramente se desprende de la lectura del artículo 139 de la ley en consulta, que previene que la suspensión surte efectos desde que es concedida, pero que dejará de surtirlos si el incidentista no llena, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, de acuerdo al artículo 179 de la ley de la materia, los requisitos que se le hayan exigido, entre los que se encuentran, el de el otorgamiento de la caución.

En consecuencia, por lo que atañe a la oportunidad con que debe constituirse la fianza, que como acaba de verse es dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, es necesario precisar que eso no significa que por el transcurso del término, pierda el impugnante

el derecho a otorgarla, sino únicamente que la referida autoridad responsable, transcurrido ese plazo tiene expedida su jurisdicción para la ejecución del acto combatido, pero si tal ejecución no se ha llevado a cabo, no existe obstáculo para que pueda otorgarse la garantía, o llenarse los requisitos que se hubieran emitido con relación a la medida suspensiva.

Sin embargo, la suspensión otorgada en los términos descritos puede quedar sin efecto si el tercero perjudicado da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y paga los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso como consecuencia de la ejecución de los actos reclamados, en el supuesto de que sea amparado.

Para que surta efectos la contrafianza que ofrezca el tercero con el propósito de invalidar la suspensión concedida al quejoso, debe cubrir previamente el costo de la fianza que haya constituido éste.

No obstante el juez de distrito no debe admitir la contragarantía y dejar sin efecto la suspensión por el

concedida, cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo, lo mismo que cuando la afectación de los derechos del quejoso no sean estimables en dinero.

Es importante aclarar que en la corriente actual no es admitida por los juzgadores la contragarantía ya que ofrece como desventaja para el juicio de garantías, en la mayoría de los casos el término de la materia del asunto; teniendo únicamente ventajas particulares para el tercero perjudicado.

La ley ofrece dos facetas atribuibles a la suspensión proveída a solicitud de la parte agraviada: la suspensión provisional y la suspensión definitiva.

SUSPENSION PROVISIONAL

Existe un lapso entre la solicitud de la suspensión definitiva y su resolución que permitiría la realización irreparable del acto, a pesar de la existencia del juicio de amparo y del incidente de la medida cautelar. Con el fin de evitarlo el artículo 130

de la ley de amparo trata de impedir a través de la suspensión provisional esta situación.

La suspensión provisional del acto reclamado es aquella orden judicial potestativa y unilateral que dicta el juez de distrito en el auto inicial del incidente de suspensión; previniendo a las autoridades responsables que mantengan las cosas en el estado que guardaban al decretarse, mientras no se les notifique la resolución que conceda o niegue al quejoso la suspensión definitiva del acto reclamado.

La suspensión en estudio debe ser concedida como la etapa primaria en el incidente de suspensión, por tal, no debe ser estudiada como un tercer género, junto con la oficiosa y la definitiva, sino como parte integrante de ésta última. Podemos decir que su vida es efímera, sin negar los beneficios con que la institución dota a la prosecución de la finalidad del juicio de garantías .

La medida cautelar de que se trata se sujeta a las mismas condiciones de procedencia de la suspensión definitiva y su finalidad es conservar la materia del incidente suspensional, ahora bien del artículo

mencionado, comprendemos que para concederse se requiere que haya un peligro inminente de ejecución del acto y que éste cause notorios perjuicios al quejoso, quedando a discreción del órgano jurisdiccional definir cuando existe esa amenaza imperiosa lesiva a los intereses jurídicos del agraviado.

Por la naturaleza misma de la suspensión, que ni aún en el caso de la definitiva causa estado, puede decirse que la medida preventiva provisional generalmente se basa sólo en las afirmaciones del quejoso, las que deben probarse con posterioridad, pues de no ser así ésta termina, pudiendo ser multado el agraviado que afirma hechos falsos, de conformidad con la ley.

Debido a esta situación, al decretarse una suspensión provisional, el juez ordena 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 medida suspensiva definitiva.

Por último, no debemos olvidar que contra el auto que concede o niega la suspensión provisional procede el recurso de queja, conforme al artículo 95, fracción XI

de la ley reglamentaria.

SUSPENSION DE OFICIO

Es aquella que se concede por el juez de distrito sin que previamente exista ninguna gestión del agraviado solicitando su otorgamiento.

La procedencia de la suspensión oficiosa deriva de un acto unilateral y propio de la jurisdicción, obedece a la gravedad del acto reclamado y al peligro o riesgo de que de ejecutarse éste quede sin materia el juicio de amparo.

La justificación de la medida precautoria decretada de oficio radica en la naturaleza del acto autoritario. En el se observa una violación de tal magnitud, que amerita una inmediata suspensión, existe un agravio patente e insostenible que lleva al prejuzgamiento.

Los supuestos de procedencia previstos en el artículo 123 de la ley de la materia son:

- a) Cuando se trate de los actos señalados por el

artículo 22 constitucional, o aquellos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro.

b) Cuando se trate de actos que por su naturaleza, al considerarse, hacen imposible la restitución de los derechos reclamados por el quejoso.

Esta distinta naturaleza de unos y otros, lleva a pensar que el propósito del legislador al ordenar la suspensión de oficio tratándose de ellos, no fue sólo la de impedir su consumación, por ser irreparables, sino también el de evitar que puedan tener lugar ni por un solo momento por la gravedad que revisten.

La autoridad que conozca del incidente de la medida cautelar en comento incurre en una responsabilidad de tipo penal, cuando no concede la suspensión de inmediato tratándose de los actos prohibidos por el artículo 22 de nuestra carta magna o aquellos que ponen en peligro la vida de acuerdo al artículo 199 de la ley de amparo.

La gravedad de tales actos justifica la medida, y en consecuencia no se exige formalidad para solicitar el

amparo y obtener la paralización de los actos en los casos ya descritos.

Cualquiera puede promoverlo en nombre del agraviado ya sea por comparecencia o por vía telegráfica, y a cualquier hora del día el juez debe dar trámite a esta suspensión vigilando el efectivo cumplimiento de las órdenes que de al respecto.

Como se desprende de la lectura del artículo 233 de la ley de la la materia, cuando se trate de amparos en materia agraria y los actos impugnados tengan o puedan tener por consecuencias, la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su sustracción del régimen jurídico ejidal, también procederá la suspensión de oficio.

No comprende los actos atentatorios de la libertad, los cuales quedan sujetos a las reglas de la suspensión ordinaria con las peculiaridades del caso previstas en la ley (artículo 136 del ordenamiento en análisis).

Cabe agregar que la suspensión de oficio puede ser

modificada o revocada por hechos supervenientes. Al respecto es aplicable la tesis sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al rendir su informe de 1976, visible en la página 64, de voz: "SUSPENSION DE OFICIO. RESPECTO DEL CORRESPONDIENTE AUTO PROCEDE TRAMITAR LA SOLICITUD DE MODIFICACION O REVOCACION DE HECHOS SUPERVENIENTES.

2. MODALIDADES EN LOS AMPAROS DIRECTO E INDIRECTO.

LA SUSPENSION EN EL AMPARO INDIRECTO.

Siendo competente el juez de distrito en el amparo indirecto, el artículo 122 de la ley reglamentaria brinda las dos formas de conceder la suspensión:

" ART. 122.- En los casos de la competencia de los jueces de distrito la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte agraviada, con arreglo a la disposiciones relativas de éste capítulo".

Del texto legal anterior se deriva la suspensión oficiosa y la que se concede a petición de la parte quejosa .

Como hemos dicho con anterioridad la medida suspensiva oficiosa procede cuando la gravedad del acto combatido lo requiere, para evitar la consumación irreparable del acto y para proteger derechos especialmente resguardados, en cambio la suspensión a petición de parte desempeña una finalidad distinta y es evitar que con la ejecución del acto se ocasionen al quejoso perjuicios de difícil reparación.

LA SUSPENSION EN EL AMPARO DIRECTO.

El fin primordial de la suspensión es la conservación de la materia del amparo, paralizando o deteniendo la ejecución del acto reclamado.

Las sentencias o laudos contra los que procede el juicio de amparo directo, al proveer sobre la suspensión, tienen el carácter de consumados, considerados en sí mismos, es decir independientemente de sus consecuencias y efectos, porque se agotan con su sola emisión.

En razón de lo anterior, la suspensión que se llegue

a conceder, procederá contra su ejecución , y las consecuencias y efectos de las referidas sentencias.

En efecto, tales resoluciones, en cuanto a su dictado son evidentemente actos consumados, por lo que la suspensión opera contra su ejecución y paralizando los actos de autoridad tendentes a hacerlas cumplir frente al sujeto procesal a quien le hayan impuesto determinadas prestaciones en beneficio de su contraparte o sanciones de carácter penal.

Por tanto, al reclamarse en amparo directo ya sea una sentencia definitiva o un laudo laboral solicitando la suspensión contra ellos, esta medida precautoria debe entenderse concedida contra su ejecución, cuando dichas resoluciones no sean únicamente declarativas, en consecuencia, no deben tenerse como actos consumados pues de este carácter sólo participan su mera pronunciación.

La suspensión en el juicio de amparo directo se decreta de plano al presentarse la demanda en el término de 24 horas, no como sucede en el juicio de amparo indirecto que se decreta provisionalmente, celebrándose

con posterioridad la audiencia incidental, después de la cual se resuelve sobre la medida suspensiva definitiva.

En el amparo directo, la suspensión no requiere de sustanciación especial, únicamente debe interponerse el amparo. La doctrina del derecho considera que su procedencia es de carácter administrativo. Contrariamente a lo que sucede en el amparo indirecto, en los juicios uniinstanciales, la suspensión surge en forma de incidente, el que se tramita ante la autoridad responsable o ante el Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

En los juicios biinstanciales, se suscita una real controversia que se dirime por la interlocutoria respectiva, y en la suspensión solicitada contra la ejecución de sentencias definitivas civiles, administrativas o penales, o laudos arbitrales, se concede o niega de plano, sin sustanciación especial; sólo es necesaria la petición del quejoso o la promoción del juicio de garantías según sea el caso.

En el juicio de amparo directo no existe la

suspensión provisional ni la definitiva, tiene vida solamente una medida preventiva y su concesión o negación no es intrínsecamente jurisdiccional, sino administrativa porque no comprende ninguna contención.

La medida suspensional del laudo reclamado que la autoridad responsables e encarga de proveer, tratándose de amparo directo, posee el principio de definitividad, porque se decreta de plano y sus efectos persisten durante toda la tramitación del juicio de garantías hasta que se pronuncie la ejecutoria respectiva.

En materia civil, administrativa y penal tiene competencia para conocer de la medida precautoria los propios tribunales responsables, en materia laboral dicha competencia la tienen los presidentes de las distintas juntas de conciliación y arbitraje, de acuerdo al artículo 170 de la ley de la materia, donde se establece la regla que corresponde a las autoridades responsables mandar suspender la ejecución de la sentencia impugnada.

La medida provisional en materia penal se decreta de oficio, si bien sólo surte el efecto de que el agraviado

quede a disposición de la Suprema Corte o del tribunal colegiado competente, mientras que en materia civil es por lo general a petición de parte y requiere de los mismos requisitos señalados para decretar la medida preventiva en amparo indirecto como se deriva de los artículos 171, 172 y 173 de la ley de la materia.

En materia laboral también es a petición de parte, con la salvedad de que esta siendo de la clase obrera, queda protegida en su subsistencia diaria, pues la suspensión se concede en cuanto excede lo necesario para asegurar tal subsistencia en lo que se resuelve el juicio en términos del artículo 174 de la misma ley.

3. VIOLACIONES A LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO DIRECTO

En el caso especial del juicio de amparo directo, donde la propia responsable tiene a cargo el trámite y vigilancia de la medida suspensiva, las violaciones de esta medida se combatirán mediante el recurso de queja, es decir, cualquier otra resolución que se pronuncie en el incidente suspensivo por la autoridad responsable o por el presidente de las Juntas de

conciliación y arbitraje y que causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados en el juicio de amparo de que se trate, procederá el recurso de queja de acuerdo al artículo 95, fracción VIII de la ley de amparo, del que conoce bien la Suprema Corte o bien el tribunal de circuito correspondiente, según concierna a una o a otra la decisión del juicio directo de garantías respectivo.

A mayor abundamiento, estas violaciones se suscitan cuando la responsable ejecute alguno o algunos de los efectos o consecuencias de los actos reclamados, o exista un incumplimiento o inobservancia total a las resoluciones preventivas, lo que se traduce en una rebeldía activa o pasiva frente a ellas.

4. VIOLACIONES A LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO INDIRECTO.

El auto que decreta la suspensión provisional así como la interlocutoria en que se concede la suspensiva definitiva de los actos que se combatan, impone a las autoridades responsables obligaciones de no hacer, las

cuales consisten en abstenerse de llevar a cabo la actividad que haya sido impugnada por el quejoso.

Es decir, como tales resoluciones no impulsan a las autoridades mencionadas para desempeñar actos de carácter positivo, no son susceptibles de ejecutarse defectuosamente ni excesivamente, salvo aquellos casos en que es procedente el recurso de queja, en consecuencia, cualquier acto que se desarrolle para realizar la actividad autoritaria paralizada será un incumplimiento a las decisiones suspensionales. Casos en los que es procedente el incidente de incumplimiento a la suspensión.

El auto que otorga la medida preventiva o provisional tiene como finalidad principal la de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, esto es, la conservación de la situación que prevalezca en el caso especial sobre el que verse el amparo, impidiendo a las autoridades responsables que por la realización de los actos combatidos o de sus consecuencias o efectos, se altere de cualquier manera dicha situación. Entre tanto la medida provisional no se sustituya por la interlocutoria suspensiva que se dicte en el incidente

respectivo y se notifique a las autoridades mencionadas.

De tal manera que habrá incumplimiento al auto de suspensión provisional cuando las autoridades responsables modifiquen por los aludidos actos, consecuencias y efectos, el estado de su materia de afectación existente en el momento en que tal medida se decreta.

Cabe aclarar que tales autoridades tampoco podrán desarrollar cualquier otro acto que tenga el mismo sentido de afectación, independientemente de la motivación que corresponda a aquellos y a estos, pues la medida preventiva de que se trata, a diferencia de la definitiva, no actúa sobre actos específicos, sino que mantiene una situación constriñendo a las autoridades responsables a no modificarla, lo que sucedería si por actos que pudieran ser distintos de los reclamados, se alterara dicha situación.

Por el contrario, las referidas autoridades no incumplen el citado proveído si desempeñan frente al agraviado actos con distinto sentido de afectación que el de los impugnados en la demanda de amparo, de sus consecuencias y efectos.

Se presenta el dilema de si las autoridades que no sean responsables tienen la obligación de respetar el auto de suspensión provisional, para lo que se debe hacer una distinción de los casos más frecuentes:

Si las autoridades que no hayan sido señaladas como responsables en la demanda de amparo son inferiores jerárquicas de las responsables y si pretenden ejecutar la orden o resolución que se reclame, en este caso debe ser acatado por aquéllas dicho proveído suspensorial, incumpléndolo en caso contrario pues se llegaría como lo ha establecido la Suprema Corte al absurdo jurídico permitiendo que las autoridades responsables, por medio de sus dependencias burlaran la suspensión alterando o modificando el estado que guardaban las cosas en el momento en que fue concedida.

En cambio si las autoridades contra las que no se haya promovido la acción de amparo realizan actos con igual sentido de afectación que los combatidos, no obran como ejecutoras de las señaladas como responsables, ni siendo de éstas sus inferiores jerárquicos sino actuando como ordenadoras por si mismas, la citada medida preventiva es ineficaz frente a ellas.

Ahora bien, si los actos reclamados consisten en una ley o reglamento y en su aplicación, la medida precautoria provisional tiene el efecto de impedir que tales ordenamientos regulen la situación concreta del quejoso en que tiendan a funcionar, por lo que incumplirán las autoridades responsables el auto respectivo, o sus inferiores jerárquicos o cualquier otra que actúa como ejecutora de las órdenes aplicativas correspondientes, haciendo acatar sus normas al agraviado mediante actos procedentes, con la excepción de que el juez de distrito haya decretado el mantenimiento de las cosas únicamente por lo que concierne a determinados preceptos de los cuerpos legales que se hayan reclamado, de acuerdo a la facultad que les confiere el artículo 130, de la ley de amparo, entonces no surgirá tal incumplimiento si se aplican al quejoso aquellas disposiciones que no fueron suspendidas.

A diferencia del auto de suspensión provisional que conserva la situación o ámbito en que vayan a aplicarse los actos reclamados, la medida suspensiva definitiva paraliza éstos y sus efectos o consecuencias siempre que reúnan las condiciones genéricas que determinan

concurrentemente la procedencia de dicha medida, como resultado de ello las hipótesis de incumplimiento al auto y a la interlocutoria en estudio son distintas.

Por lo que expondremos a continuación como lo hicimos en el caso de la suspensión provisional, los casos más concurrentes de dichas hipótesis sin pretender abarcar la totalidad de ellas debido a sus peculiaridades específicas en cada caso real:

Si la suspensión definitiva paraliza los actos reclamados, sus consecuencias y efectos imponiendo a las responsables la obligación pasiva de abstenerse de efectuarlos, incurriendo aquellas en desobediencia a la interlocutoria correspondiente si ejecutan alguno de tales actos, sus consecuencias o efectos.

Puede ocurrir que las autoridades responsables realicen actos distintos de los combatidos en perjuicio del agraviado, después de concedida la medida definitiva.

Ahora bien, si los mencionados actos distintos tienen el mismo sentido de afectación que los reclamados

pero diverso motivo o causa eficiente, es decir algún hecho o circunstancia posterior a la interlocutoria respectiva, estaremos en presencia de actos nuevos que no causan incumplimiento a tal medida. Pero si por el contrario, si el motivo o circunstancia eficiente del acto posterior, aunque diverso de este elemento en los actos reclamados, es efecto o consecuencia del motivo o causa de estos, las autoridades responsables que ejecuten o emitan dicho acto subsiguiente incurrirán en desobediencia a la interlocutoria en estudio.

Si el acto combatido y el posterior tienen el mismo motivo o causa eficiente, pero diferente sentido de afectación, no habrá incumplimiento, a no ser que el sentido de afectación en el acto posterior sea efecto o consecuencia del propio elemento en el acto reclamado.

Finalmente en este supuesto si el acto posterior y el acto reclamado difieren en ambos elementos, esto es, no existe relación causal entre ellos, no se estará frente a incumplimiento alguno a suspensión definitiva, por tratarse de actos totalmente diversos.

Otra hipótesis es si la medida en estudio se concede

contra una ley que haya sido reclamada como autoefectiva, ninguna autoridad, sea o no señalada como responsable, debe realizar acto alguno en perjuicio del agraviado con apoyo en sus disposiciones, pues en caso contrario incurren en incumplimiento de la interlocutoria respectiva, a no ser que la citada medida de seguridad se haya concedido sólo para alguno preceptos y dicha autoridad se funde en las disposiciones no suspendidas siempre que el contenido de éstas no esté en relación causal o por sus causas eficientes con las que impliquen la materia de la medida suspensiva.

Cuando el tribunal colegiado de circuito revoca una interlocutoria del juez de distrito que haya negado la suspensión definitiva o cuando en el caso de que el mismo juez dicte una nueva resolución revocando la interlocutoria en cita, concediendo en ambos casos el beneficio suspensivo al quejoso en apoyo al artículo 140 de la ley de la materia, a las autoridades se le impone una obligación de hacer, consistente en nulificar cualquiera de los actos reclamados que hayan realizado por haber quedado libre su jurisdicción en virtud de la negación de la suspensión definitiva, así como en dejar

insubsistentes las situaciones que se hubieran formado con motivo de tales actos, en términos del artículo 139 del ordenamiento en consulta.

Pues bien, si las autoridades mencionadas no desarrollan acto alguno para cumplir con las obligaciones de hacer derivadas de la revocación de la medida precautoria definitiva, sino que por cualquier medio hacen subsistir las situaciones que se hayan derivado de los actos combatidos en amparo, es obvio que incurren en el incumplimiento de la interlocutoria suspensiva que haya revocado la que negó al agraviado la medida de seguridad. En cambio, si las responsables han desempeñado alguna actuación tendiente a volver las cosas al estado que guardaban al pronunciarse la suspensión provisional o la interlocutoria revocada en el caso de que hubiera sido negada, el incidente de incumplimiento sería improcedente, pues se trata de un exceso o defecto de ejecución de las resoluciones suspensivas, donde procede el recurso de queja correspondiente.

En todos los casos de violaciones a la suspensión ya sea provisionales o definitivas, las partes podrán

combatirlas mediante el incidente de violaciones a la suspensión ante el juez de distrito que conozca del Juicio de amparo.

5.- NECESIDAD DE LEGISLAR LA VIOLACION A LA
SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

La consideración de que la debida y puntual observancia de los fallos constitucionales importa una cuestión de orden público, debe hacerse extensiva al cumplimiento de las resoluciones suspensionales, pues de admitirse lo contrario, se llegaría a la equivocación de que sólo en tales fallos tenga interés la sociedad para que se conserve el orden establecido por la ley fundamental, y que en cambio, se prive de tal interés en cuanto al mantenimiento de la materia del amparo, sin la que en muchas ocasiones, este resultaría nulo e irreparablemente consumado el acto violatorio de la Constitución .

Si el interés social estriba en que las sentencias de amparo sean puntualmente obedecidas por las autoridades responsables y no responsables en los casos ya señalados, para evitar la burla que originaría su

desacato con la que se afectaría la justicia federal y se dejaría de consolidar la vida institucional del país, tales manifestaciones de evitación y consolidación no se lograría, si la sociedad no estuviese también interesada en que los autos de suspensión provisional y las interlocutorias de suspensión definitiva debieran observarse rigurosamente por dichas autoridades, ya que el respeto al juicio de amparo debe ser total, es decir asumirse en relación con todas las resoluciones judiciales que en él se dictan, independientemente del procedimiento en que se pronuncian.

A la misma conclusión llegamos desde el punto de vista lógico, pues si el cumplimiento del acto culminatorio del juicio de garantías, ha sido justamente estimado como cuestión de orden público por la jurisprudencia de la Suprema Corte, la observancia de cualquier resolución judicial que en tal procedimiento se dicte, sobre todo de las concernientes a la suspensión, tiene que participar del mismo carácter, ya que los atributos del fin deben de igual manera imputarse a los medios y a los efectos respectivamente.

En la observación correcta de las resoluciones

suspensionales nuestra opinión es que deben regir los mismos principios sobre los que descansa la eficacia de las ejecutorias que conceden la protección de la justicia federal. Pues aunque la Suprema Corte de Justicia Federal establece que las sentencias de amparo no sólo deben ser obedecidas por las autoridades responsables, sino por las que, no habiendo tenido ese carácter, deban ejecutarlas o acatarlas por virtud de sus funciones, sólo alude a los fallos constitucionales, su alcance debe incluir analógicamente tanto a los autos de suspensión provisional, como a las interlocutorias que otorgan suspensión definitiva, de acuerdo al principio jurídico que establece "que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición".

Tanto el auto que decreta la suspensión provisional como la interlocutoria en la que se concede la suspensión definitiva de los actos reclamados, impone a las autoridades responsables obligaciones de no hacer, las cuales consisten en abstenerse de llevar a cabo la actividad que haya sido impugnada por el quejoso. En otras palabras, como tales resoluciones constriñen a las mencionadas autoridades para desempeñar actos de carácter positivo, no son susceptibles de ejecutar

defectuosa ni excesivamente salvo en los casos en que es procedente el recurso de queja, y en esta virtud cualquier acto que se despliegue para realizar la actividad autoritaria paralizada, importará en términos generales un incumplimiento a las decisiones suspensionales.

Al respecto existe un incidente de violaciones a la suspensión que es muy complejo porque a su respecto en Derecho no hay nada escrito y los criterios utilizados por los juzgadores para su resolución son tomados de las ejecutorias que pronuncian los tribunales colegiados en el momento de su revisión.

La procedencia de este incidente se sujeta al artículo 143 de la ley de la materia en su capítulo "De la suspensión del acto reclamado", el que nos remite al capítulo " De la ejecución de sentencias", artículo 104 y relativos del mismo ordenamiento legal.

En efecto, a dichas violaciones se les da el mismo tratamiento de desobedecimiento a la ejecución de sentencias y que como es sabido tiene características distintas a la suspensión, por lo que es necesario

legislar al respecto.

La violación a la suspensión puede sobrevenir en provisional o en definitiva, desobedecimiento que se determina cuando la autoridad desacata la determinación del juez en cuanto a la ejecución del acto, aduciendo muchas veces desconocimiento de causa o a propósito; argumentando dicha autoridad que como no tenía conocimiento de la suspensión no tenía por que acatarla.

Sin embargo los tribunales han pronunciado reiteradas tesis en el sentido de considerar que la suspensión surtirá efectos de plano, desde el momento de su pronunciamiento; su publicación se hace en los estrados del juzgado respectivo y se notifica a la responsable por oficio remitidos dado a la organización administrativa de los juzgados, no de forma inmediata, para que la responsable tenga conocimiento de la concesión o negativa suspensional de los actos reclamados.

Presentamos a su amable consideración una serie de cuadros sinópticos, en los que hemos resumido el contenido de los primeros capítulos del estudio que antecede; pretendiendo lograr presentar en esta forma un panorama general de los temas tratados.

DE LA RELACION
PROCESAL

Un Tribunal Federal con jurisdicción un quejoso una autoridad responsable un Agente del Ministerio Público Federal un tercero perjudicado (contingentemente) que las partes tengan legitimación procesal una demanda que la demanda reúna los requisitos de ley.

Consecuencia de la ausencia de uno de ellos.

La falta de uno de ellos, origina, que no se integre debidamente la relación procesal; resulta improcedente el juicio y por lo tanto, se archiva en el mismo.

DE LA MATERIA
DEL JUICIO

una Ley o acto de autoridad; que dicha ley o acto afecte directamente la esfera jurídica del quejoso; que se expresen conceptos de violación; que se señalen los preceptos constitucionales que contienen las garantías que se estiman violadas; la ley que en concepto del quejoso se haya dejado de aplicar o se haya aplicado incorrectamente (amparo directo)

Consecuencia de la ausencia de uno de ellos.

La falta de uno de estos presupuestos, origina que el juicio carezca de objeto y no exista materia de controversia sobre qué dicar sentencia.

OBJETO Y
EFECTOS DE
LA RESOLUCION
QUE CONCEDE
LA SUSPENSION
DEL ACTO
RECLAMADO

EFFECTOS

Se mantengan las cosas en el estado que guardaban al notificarse a la responsable, la suspensión decretada en relación a la ejecución del acto y a los efectos que cause el mismo.

Conservar la materia del juicio de garantías.

OBJETO

Evitar al quejoso los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación que se le ocasionarían con la ejecución del acto reclamado o con los efectos del mismo.

ACTOS
LEGISLA-
TIVOS

AUTOAPLICATIVOS

{ Hay materia para decretar la suspensión

{ Debe estudiarse la procedencia de la suspensión

{ Hay acto de aplicación

{ El acto de aplicación da lugar a la existencia de materia para la suspensión

{ Debe estudiarse la procedencia de la suspensión

HETEROAPLICATIVOS Y
AUTOAPLICATIVOS QUE SE
RECLAMAN CON MOTIVO DEL
PRIMER ACTO DE
APLICACION

{ Hay acto de no aplicación

{ No hay materia sobre que decretar la suspensión

{ No ha lugar a decretar la suspensión por falta de materia

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Efectivamente, como se ha señalado, las autoridades responsables violan la suspensión del acto reclamado haciendo caso omiso de que el objeto del juicio de amparo es imponer el respeto a las garantías del quejoso, restableciendo el orden jurídico, pues de lo contrario se desvirtúa lo establecido en nuestra Carta Magna.

SEGUNDA.- Por consiguiente se requiere acabar con esta conducta y propongo, legislar sobre el incidente de VIOLACIONES A LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

TERCERA.- Al no existir reglamentación alguna en la Ley de Amparo ni en las leyes aplicadas en forma supletoria, a cerca de esta figura que planteo, toda vez que no es posible dar a ésta violación el mismo tratamiento que a la infracción a las sentencias de amparo que protegen al quejoso, se hace necesario incluir dicho incidente en la Ley de Amparo.

CUARTA.- Dicha propuesta deberá tipificar esos quebrantamientos como un delito en los casos en que proceda promover el incidente de violaciones a la suspensión del acto reclamado, para que los juzgadores tengan un fundamento legal en el cual apoyar sus decisiones y no meramente en un criterio personal o basado en determinaciones de los Tribunales superiores

y por consiguiente, éstas leyes deberán determinar el término para interponer el mencionado incidente así como la forma y requisitos que deberá contener.

QUINTA.- Por lo que consideramos se debe reformar el artículo 206 de la Ley de Amparo en su parte relativa a la sanción y en consecuencia deberá versar de la siguiente manera:

ART. 206. La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia Federal para el delito de abuso de autoridad y se le impedirá ejercer su cargo durante dos años, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier delito en que incurra.

SEXTA.-De tal manera que exista una sanción ejemplar y acorde con nuestra realidad social y jurídica, es decir, que se pueda dar intervención al Ministerio Público para que a esos representantes y sus subordinados, de las citadas autoridades que osen burlarse del mandamiento judicial que otorgue la suspensión del acto combatido, se les pueda someter a proceso penal.

SEPTIMA.- Ahora bien, respecto a que los tribunales han pronunciado reiteradas tesis en el sentido de

considerar que la suspensión surtirá efectos de plano, desde el momento de su pronunciamiento, su publicación se hace en los estrados del juzgado respectivo y se notifica a la responsable por oficio remitido; dado a la organización administrativa de los juzgados y tribunales, y no de forma inmediata, para que la responsable tenga conocimiento de la conceción o negativa suspensional de los actos impugnados y en consecuencia una autoridad puede estar en el supuesto de la violación a la suspensión provisional o definitiva del acto en comento, desobedecimiento que se determina cuando la autoridad desacata la disposición del juez en cuanto a la ejecución del acto, aduciendo muchas veces desconocimiento de causa o a propósito; argumentando dichas autoridades que al no tener conocimiento de la conceción de la medida preventiva no tenía porque acatarla.

OCTAVA.- Y por lo tanto, para evitar éste supuesto se propone actualicen los medios para realizar la notificación del incidente suspensional a las autoridades responsables por medios electrónicos y técnicos más sofisticados o en forma administrativa más eficiente y expedita, ya que esta reduciría el tiempo para hacer sabedora a la responsable en cuanto al acto suspensional decretado, en consecuencia ya no podría alegar dicho desconocimiento y se terminaría con muchas arbitrariedades en el juicio de Garantías.

B I B L I O G R A F I A

CURSO DE AMPARO. Instituciones fundamentales, Octavio A. Hernández, Ed. Porrúa, México 1983. 442 pp.

DERECHO PROCESAL CIVIL. Ricardo Raymundin, Tomo II Ed, Verocha, Buenos Aires Argentina, 1957.

INSTITUCIONES DEL DERECHO PROCESAL CIVIL. Giussepe Chioventa, Tomo I, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1936.

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO. Genaro Góngora Pimentel, Ed. Porrúa S.A., México, 1989. 469 pp.

DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL GARANTIAS Y AMPARO. Ignacio Burgoa O., Ed, Porrúa S.A., México, 1990.

FUNDAMENTOS. DERECHO PROCESAL CIVIL 1. Eduardo J. Couture. Ed. Ediciones de Palma., Buenos Aires, Argentina, 1966.

EL JUICIO DE AMPARO. Fernando Arilla Bas, Ed, Kratos S.A. México, 1982, 380 pp.

EL JUICIO DE AMPARO. Luis Bazdresh, Ed. Trillas, México. 1987. 384 pp.

EL JUICIO DE AMPARO. Ignacio Burgoa O., Ed, Porrúa S.A., México, 1990, 1088 pp.

EL JUICIO DE AMPARO. Arturo González Cosío, Ed. Porrúa, México, 1985, 304 pp.

EL JUICIO DE AMPARO. Romero León Orantes. Ed. Constanca S.A., México, 1951.

LECCIONES DE GARANTIAS Y AMPARO. Juventino V. Castro Ed. Porrúa .S.A. México, 1974.

MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed. Themis, México 1988. 555 pp.

EL PROCESO CIVIL EN MEXICO. José Becerra Bautista. Ed. Porrúa S.A., México, 1982, 753 pp.

SIPNOSIS DE AMPARO. José R. Padilla. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1986, 482 pp.

LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.
Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liavana Palma, Ed. Porrúa
S.A., México, 1988

TEORIA DE LAS EXCEPCIONES PROCESALES Y LOS PRESUPUESTOS
PROCESALES. Oskar Von Bülow, Ed. Ediciones Jurídicas
Euro-América, Buenos Aires, Argentina, 1964.

TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Hans Kelsen, Ed. UNAM,
México, 1983, 477 pp.

TRATADO TEORICO-PRACTICO DE LA SUSPENSION EN EL AMPARO.
Ricardo Couto. Ed. Porrúa .S.A., México 19883, 314 pp.

TRATADO TEORICO-PRACTICO DE DERECHO PROCESAL CIVIL Y
COMERCIAL. Hugo Alsina Tomo I, parte General, Ed.
Editores. Buenos Aires, 1956.

LEGISLACION Y COMPILACIONES DE JURISPRUDENCIA DE
NUESTROS TRIBUNALES FEDERALES CONSULTADAS.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. Instituto de Investigacio-
nes Jurídicas, UNAM. 1985.

LEY DE AMPARO, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal (Comentada).

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, relativo a los años 1917-1985. Octava Parte.

BOLETIN DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, número 13, año II, 1975.

INFORME DE LABORES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, correspondiente a los años 1973-1974.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, tomos VIII, XIV y XV.