

262
27



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

FALLA DE ORIGEN

**EFICACIA DE LA SUSPENSION DEL
ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE
AMPARO EN MATERIA FISCAL**

FALLA DE ORIGEN

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RUBEN DAVID MANI LOPEZ



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.

**...La ley
es la
conciencia
de la
humanidad...**

Concepción Arenal (1820 - 1893)

¿ Qué es *legalidad* ?

**La legalidad es la garantía de
convivencia civilizada
entre los hombres,
basada en el cabal
cumplimiento de la ley.**

**La vigencia de la legalidad
asegura las libertades y
permite que los ciudadanos
ejerzan sus derechos
y cumplan con sus deberes,
consolidando, así,
la democracia.**

EFICACIA DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO
EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA FISCAL

pág.

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

CAPITULO PRIMERO

PODER PUBLICO

1

1. Teoría del Poder.

2

2. División de Poderes.

8

3. Supremacía Constitucional.

14

4. Garantías Constitucionales.

17

CAPITULO SEGUNDO

CONTROL CONSTITUCIONAL Y JUICIO DE AMPARO

22

1. Estructura y Fundamentos Constitucionales.

23

2. Sistemas de Control.

35

2.1. Por Organo Político.

36

2.2. Por Organo Jurisdiccional.

37

3. Control de la Constitucionalidad.

40

4. Control de Legalidad.

44

| | |
|---|-----------|
| CAPITULO TERCERO | |
| SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO | 48 |
| 1. Antecedentes Históricos y Legislativos. | 49 |
| 1.1. Proyecto de José Urbano Fonseca. | 50 |
| 1.2. Proyecto de J. R. Pacheco. | 50 |
| 1.3. Ley Orgánica del Artículo 101 de la Constitución de 1861. | 51 |
| 1.4. Ley de Amparo 1869. | 52 |
| 1.5. Ley de Amparo 1882. | 53 |
| 1.6. Ley de Amparo 1919. | 54 |
| 2. Concepto y Naturaleza Jurídica de la Suspensión. | 54 |
| 3. Procedibilidad. | 60 |
| 3.1. De Oficio. | 61 |
| 3.1.1. El periculum in mora en el Amparo. | 61 |
| 3.1.2. Artículo 123 de la Ley de Amparo. | 62 |
| 3.1.3. Efectos de su otorgamiento. | 65 |
| 3.1.4. Suspensión de plano. | 66 |
| 3.2.A Petición de Parte Agraviada. | 67 |
| 3.2.1. Procedencia y Reglamentación legal. | 67 |
| 3.2.2. Requisitos exigidos para su otorgamiento. | 69 |
| 4. Otorgamiento. | 75 |

| | |
|---|-----|
| 4.1. Provisional. | 75 |
| 4.1.1. Naturaleza. | 75 |
| 4.1.2. Informe previo. | 78 |
| 4.2. Definitiva. | 82 |
| 4.2.1. Naturaleza. | 82 |
| 4.2.2. Audiencia Incidental. | 83 |
| 4.2.3. Interlocutoria suspensional. | 86 |
| 4.2.4. Facultades del juez para conceder o negar la suspensión definitiva. | 88 |
| 5. Examen de los Actos Reclamados para otorgar la Suspensión. | 92 |
| 5.1. Certeza. | 92 |
| 5.1.1. Existencia de los Actos. | 93 |
| 5.1.2. Medios Probatorios. | 94 |
| 5.2. Naturaleza. | 96 |
| 5.2.1. Consumados y de tracto sucesivo. | 96 |
| 5.2.2. Declarativos y consentidos. | 97 |
| 5.2.3. Positivos y negativos. | 99 |
| 5.2.4. Negativos con efectos positivos. | 100 |
| 5.2.5. Prohibitivos. | 101 |
| 5.2.6. Futuros inminentes y probables. | 102 |

| | |
|--|-----|
| CAPITULO CUARTO | |
| LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO EN MATERIA FISCAL. | 104 |
| 1. El Derecho Fiscal. | 105 |
| 1.1. Concepto. | 107 |
| 1.2. Materia Fiscal. | 108 |
| 2. El Crédito Fiscal. | 109 |
| 2.1. Acreedor. | 109 |
| 2.2. Deudor. | 111 |
| 2.3. Facultades de la Autoridad Hacendaria para la determinación del Crédito Fiscal. | 112 |
| 3. Incidente Suspensional en el Amparo Fiscal. | 118 |
| 3.1. En el Amparo Indirecto. | 118 |
| 3.1.1. Procedibilidad. | 123 |
| 3.1.2. Substanciación. | 125 |
| 3.2. En el Amparo Directo. | 130 |
| 3.2.1. Procedibilidad. | 133 |
| 3.2.2. Substanciación. | 135 |
| CONCLUSIONES | 140 |
| BIBLIOGRAFIA | 148 |

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

El presente trabajo de tesis tiene como principal objetivo dar a conocer al lector, de una manera amplia y entendible, el proceso de amparo en materia fiscal, el cual tenga como finalidad, nulificar la ejecución ilegal de actos provenientes de autoridades hacendarias y organismos fiscales autónomos. Como punto clave dentro del procedimiento del juicio de garantías, el autor se avoca a estudiar la paralización de los actos atentatorios al régimen constitucional, esto es, la suspensión de los actos reclamados.

Es así que de esta forma, se transcurre durante el desarrollo de la investigación, haciendo un breve análisis de la teoría del poder y de los actos de gobierno; facultades de ejercicio coactivo que la ley otorga al soberano, y que muchas veces no ejerce conforme al marco de legalidad, transgrediendo, entonces, la esfera jurídica de los gobernados.

Durante el primer capítulo se presenta el ejercicio del poder, que de acuerdo a la doctrina

obedece al sentido de justicia planteado por la constitución, que fungiendo como la norma suprema de todo Estado moderno, plantea la división de poderes y delimita el campo de acción de cada una de las autoridades (poder ejecutivo, legislativo y judicial) sobre el plano de derecho, así como también las prerrogativas que goza el particular, no sólo como salvaguarda del válido quehacer humano, sino como aquellas defensas que dispone y que son oponibles en contra del arbitrario actuar de los órganos de gobierno.

El capítulo segundo se refiere al control de la constitucionalidad, actividad garante de la legalidad que se lleva a cabo mediante el ejercicio del juicio de amparo, acción legal que se encarga de conocer el Poder Judicial, a través de sus tribunales federales, los cuales son conferidos de plena competencia para dirimir las controversias que se presenten respecto de actos que vulneren las garantías individuales, y cuyo fundamento se encuentra en sendos dispositivos jurídicos: artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

La Suspensión del Acto Reclamado es tratada en el capítulo tercero, desde sus inicios en el siglo XIX, pasando por los primeros esfuerzos por reglamentarla, hasta su culminación material en la Ley de Amparo de 1919 y, posteriormente en la de 1936. La suspensión es analizada en forma general en

cada una de sus modalidades y medios de otorgamiento, al igual que se especifican los casos por los que se considera jurídicamente procedente, ya sea por la naturaleza de los actos recurridos, o por los medios probatorios que demuestran lo latente del peligro que amenaza al patrimonio del quejoso.

Finalmente, en el último capítulo se adentra al lector en supuestos que constituyen violaciones a los derechos en materia impositiva, los cuales ameritan el ejercicio de la acción de amparo, en sus dos vertientes; por un lado, ante el Juez de Distrito, exponiendo cada una de las fases del procedimiento del amparo bi-instancial, y por el otro, el juicio que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito, que en última instancia, resuelven las controversias que aún subsistan en materia fiscal.

**CAPITULO
PRIMERO**

PODER PÚBLICO

CAPITULO PRIMERO
PODER P U B L I C O

1. TEORIA DEL PODER.

Para tratar de hacer un estudio de los actos de gobierno, es necesario, que se tenga en mente una noción o concepto de Estado. Esta aseveración es sostenida por Ríos Elizondo, y añade que el Gobierno, como instrumento estatal, le es indispensable, pues, el ejercicio del poder se da "a través de sus órganos, con sujeción a un orden jurídico que dimana de la norma primaria o constitución, con el fin de obtener el bien común".¹

Etimológicamente el vocablo "Estado", según el Diccionario de la Lengua Española deriva del latín *status*, y significa la situación en que está una persona o cosa. Asimismo lo define,

1. RÍOS ELIZONDO, Roberto. *El Acto de Gobierno. El Poder y el Derecho Administrativo.*; México, Ed. Porrúa, 1975, pp. 13.

ya dentro de nuestra materia, como "el cuerpo político de una nación, o como país o dominio de un príncipe o señor de vasallos".²

Por otro lado, en la doctrina jurídica, recibe varias definiciones, entre ellas la de Joaquín Escriche y Giorgio del Vecchio. Para el primero, Estado es "el cuerpo político de una Nación"; lo que es para el último "la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico."³

De las definiciones anteriormente anotadas, podemos deducir que el Estado representa la condición jurídica permanente creada por una nación, misma que está dotada de un poder superior que ejerce dentro del territorio correspondiente, y que deriva de la norma constitucional, por lo que el *summum imperium* es el rasgo específico de este ente jurídico.

En razón a esto, Herрман Heller sostiene: "el gobernante tiene poder en el Estado, pero nunca posee el poder del Estado"⁴; argumenta que el poder del Estado es propio de una nación, mientras que aquél es un órgano cuyos actos deben apoyarse en el derecho objetivo, del cual su fundamento y

2. Real Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. 19a. Ed., Tomo III, Madrid, 1970, pp. 582.
3. DEL VECCHIO, Giorgio. Citado por Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. 16a. Ed.; México, Ed. Porrúa, 1989, p. 260.
4. HELLER, Herрман. Citado por Roberto Ríos Elizondo. *Op. cit.*; pp. 32.

suprema expresión jerárquica están reconocidos en la Constitución.

En la antigüedad, dentro del derecho romano, el *imperium* consistía en el poder o facultad suprema correspondiente a los magistrados superiores. Al inicio el *imperium* correspondía al rey; en la república, a los magistrados superiores del pueblo romano; y ya en el principado, al príncipe.

Las facultades de los cónsules, que en conjunto formaban las diversas facetas del *imperium* romano, eran las siguientes: la *coertio*, eran las funciones de control policíaco; la *iurisdictio*, o sea, la administración de justicia; el mando militar; el *ius agendi cum populo*, el derecho de hacer proposiciones en los comicios; el *ius agendi cum senatu*, el de solicitar la opinión del senado y otras de carácter económico y financiero.

Ríos Elizondo, aduce que el poder del Estado, posee características propias que lo distinguen de cualquier otro tipo de poder; es decir, el poder estatal lo otorga la ley suprema, entendiéndose como la voluntad suprema de la nación, con carácter coactivo, ya que se impone de manera unilateral,

aún en la aplicación de sanciones por incumplimiento de la orden o prohibición.

En ocasiones el poder que deriva de una sociedad organizada en la cual un grupo de personas unen sus voluntades para lograr un fin común se compara con el poder del Estado. Lo anterior no presenta similitud alguna, ya que dicha sociedad por mínima fuerza que posea, tiene un poder que es distinto al de cada uno de sus miembros -dar ordenes, imponer sanciones-; pero a pesar de que despliega un dominio superior, no es capaz de obligar a la ejecución de dichos mandatos, pues les basta a sus integrantes con separarse de ella, sin que se les pueda exigir permanecer unidos o someterse a sus requerimientos.

No sucede así dentro del poder Estatal, ya que el poder de dominación está abrigado de la facultad coercitiva (ejercida bajo el derecho fundamental), misma que es suficiente para hacer cumplir las disposiciones dimanadas del poder público. La imperatividad en sí, es la característica que distingue al poder de Estado de los demás poderes.

En otras palabras, el poder del Estado es nada menos que la facultad constitucional de crear o modificar el derecho y el aplicarlo a los supuestos en concreto enmarcados dentro de las

normas. Se considera al gobierno como el agente, como el ente que ejercita esa potestad inherente a él, respaldándose en el ordenamiento legal vigente, desde donde se conforma el principio jurídico de que todos sus actos realizados deben presumirse apegados a la ley, denotándose un "Estado de Derecho".

En relación a la fuerza, esta misma se presenta como una condición psicológica y de sometimiento a los actos de gobierno que provienen de la aplicación de la ley. Esto no implica que exista un sometimiento total, ya que, todo gobernado puede oponerse tanto a la norma como al acto atributivo ejercitándolo, para dicho fin, los medios conducentes de defensa enmarcados dentro del propio Ordenamiento Federal.

Es por ello, que si se hace un análisis de la propia naturaleza del Juicio de Amparo, se sumerge uno en el centro mismo de la Teoría del Poder. Corresponde precisamente a la acción de amparo conocer de todos aquellos casos en que se afirma existe transgresión a las garantías constitucionales. Es decir, en su esencia, el juicio constitucional enmarca a la problemática del abuso del poder.

Indica Juventino V. Castro, que el poder del que nos referimos en el párrafo anterior, corresponde a las autoridades del cual están revestidas, y que pasivamente se señalan "dentro del proceso de amparo como objeto de análisis en lo que se refiere a sus actos de poder...", juzgando sobre la "constitucionalidad o inconstitucionalidad de su conducta, en los correspectivos términos de su ajuste o desajuste a lo constitucionalmente dispuesto." ⁵

"La libertad política -dice Montesquieu- no reside fuera de los gobiernos moderados..., sería indispensable, para encontrarla en ellos, que no se abusara del poder. Todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites.."; continúa, reflexionando con gran sencillez, y enuncia aquellas palabras que resumen la esencia misma del control constitucional: "para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas (el poder frene al poder). Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe." ⁶

Concluyendo, resulta claro que el ejercicio del uso del poder no es más que un sometimiento por parte del pueblo a los

5. V. CASTRO, Juventino. *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*; México, Ed. Porrúa, 1991, pp 1.
6. MONTESQUIEU. *Del Espíritu de las Leyes*. 8a. Ed.; México, Ed. Porrúa, Colección Sepan Cuantos, núm 191, 1990, pp. 103.

mandatos provenientes de las autoridades que están investidas de él, teniendo la idea que son en su beneficio y para su protección, no llegando al extremo de que por muy conveniente que resulte este sistema, exista la ignorancia de que las autoridades pueden llevar sus actos más allá de lo que la ley les permite -dándose entonces un abuso-, transgrediendo la esfera de derechos de las personas, derechos públicos, reconocidos ya como libertades, derechos humanos o garantías constitucionales.

2. DIVISION DE PODERES.

Como se ha manifestado anteriormente, el Estado tiene como finalidad genérica la consecución de los más diversos propósitos, entre ellos el bienestar común (un Estado que carezca de fin alguno es inconcebible); para ello debe de estar investido de un poder o de un imperio dinámico. Esta actividad es nada menos que el Poder Público que se desenvuelve en tres

funciones clásicas, por naturaleza diferentes, que son la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial.

Burgoa Orihuela dice " El principio de división de poderes enseña que cada una de las tres funciones se ejerce separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo." ⁷

División es el resultado de la separación de los poderes federales -legislativo, ejecutivo, judicial-, en el sentido de que su respectivo ejercicio recae en órganos distintos, interdependientes y que de su conjunta actuación dimana el desarrollo del poder público. Dependen uno del otro, pues si fueran independientes, existirían tres soberanías, lo cual es inaceptable ya que implica la divisibilidad de la soberanía.

Pero Georg Jellinek estima que el centro de las funciones estatales reposa sobre la administración, ya que esta contiene dentro de sí misma -según el concepto de todo ciudadano- al gobierno; no puede existir un estado que carezca de administración (anarquía). La actividad legislativa depende de ella, también apoya la de los jueces y asegura el cumplimiento de las decisiones judiciales. "Por eso puede designarse como

7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 3a. Ed.; México, Ed. Porrúa, 1992, pp. 126.

administración toda la actividad del Estado que queda, una vez separada la legislación y la actividad jurisdiccional."⁸

Otto Mayer -citado por Ríos Elizondo- llama a este fenómeno como principio residual, señala "El poder ejecutivo no se materializa, como el legislativo, en un acto constitucionalmente reglado y determinado para la expresión de su voluntad. Por esta razón no se presenta bajo esta forma concisa y palpable. Pero tan pronto como la ley y el poder legislativo se separan por la fuerza de las cosas, se consolida el poder ejecutivo: él abarca todo lo que *resta* del poder público, y las manifestaciones de su voluntad, en toda la variedad de sus formas, tienen, sin embargo, una naturaleza jurídica en común."⁹

Una explicación de porqué existe una división de poderes estriba en que es necesario auxiliar técnicamente a quien los detenta en su conjunto (considerándose que nos encontramos delante de un absolutismo); políticamente y además de haber una colaboración práctica, implica una delegación del poder público en ramas autónomas, es decir, en instituciones distintas.

Manifiesta Martínez de la Serna señala que el valor político de la división de poderes significa "que no hay un

8. RÍOS ELIZONDO, Roberto. *Op. cit.*, pp. 302.

9. OTTO MAYER. Citado por Roberto Ríos Elizondo, *Op. cit.*, pp. 302.

individuo dueño del poder, sino que éste lo comparte con el pueblo representado en Asambleas que dictan la ley, cuerpos imparciales que la aplican y un individuo que como líder preserva la existencia de la ley...".¹⁰

La clasificación de poderes estatales deviene por el tipo de índole jurídica o funciones *primordiales* de los actos de autoridad en que se traduce.

Se entiende como poder legislativo si el objeto de su actividad como función de imperio consiste en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales; como poder judicial cuando de su actividad se deduzca decidir una controversia o contienda mediante la aplicación de la ley, emitiéndose una sentencia o laudo, es decir, un acto jurisdiccional; y como poder ejecutivo en el momento mismo en que su aplica de forma concreta y particular las normas jurídicas, las resoluciones judiciales, decretos, acuerdos o resoluciones administrativas en general.

El fundamento de la separación de poderes encierra la atribución jurídica para realizar distintos tipos de actos de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea, la distribución

10. MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*.; México, Ed. Porrúa, 1983, pp. 159.

de las tres funciones de imperio sin que puedan reunirse dos o más en un solo organismo estatal.

De esta manera se originan círculos competenciales cerrados, siendo así que ninguno de estos pueda únicamente ejercer uno solo de esos poderes.

Sin embargo dicha negación no es absoluta, pues la actividad concerniente a cada uno de ellos no les es exclusiva, puesto que existe, como se mencionó anteriormente, una colaboración de poderes, en virtud de lo cual un poder interfiere en las funciones de otro. De esta coordinación surge el criterio material en función a las atribuciones de los órganos del estado.

Este criterio material atiende siempre a la interrelación atributiva que puede haber entre los diversos órganos estatales. Así, los órganos legislativos cuya primordial actividad es la de crear leyes, están capacitados en ciertos casos para realizar actos o funciones ejecutivas o jurisdiccionales bajo los supuestos previstos en la Constitución.

De igual manera este criterio se presenta en los órganos ejecutivos y judiciales, ya que el primero puede asumir el papel de legislador al dictar reglamentos, constituyendo normas de derecho (generales, abstractas e impersonales), y de juez al dirimir conflictos de acuerdo a la competencia constitucional de excepción que les atribuye la Ley Fundamental, y el segundo al realizar actos intrínsecamente legislativos y administrativos.

Doctrinarios europeos -P. Mayer, L. Duguit, M. Hauriou- afirman que la actividad legislativa corresponde en realidad al jefe del Ejecutivo, ya que el legislador sólo tiene una actividad intelectual *quoad exercitium*, la cual versa en determinar sobre el contenido y alcances de la ley. De esta forma el presidente, monarca o titular ejecutivo realiza un acto *quoad jus*, al dotar con carácter obligatorio y coercitivo, mediante su promulgación y publicación, a las normas de derecho emitidas por el órgano legislador, siendo este en final de cuentas un acto de mando y de *imperium*.

La colaboración de poderes siendo únicamente excepciones y no reglas, implica la unidad del poder público.

*

*

*

*

*

3. SUPREMACIA CONSTITUCIONAL.

La norma relativa a la organización fundamental del Estado recibe el nombre de Constitución, ordenamiento que abarca "las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación; sus relaciones recíprocas; su competencia y la posición de cada uno con el poder estatal." ¹¹

Esta supremacía denota una cualidad jurídico-positiva de la Constitución que hace que esta se califique como ley fundamental del Estado. Conformando el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo en su integridad, es el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal. Semejante calificativo recibe de Thomas Hobbes, en su obra *El Leviathan*, puesto que asevera que si la norma constitucional fuera abolida "traería consigo la ruina del cuerpo social y provocaría una anarquía completa." Además añade que se origina "en el contrato que sirve de base a la organización estatal." ¹²

El atributo de primariedad del cual está revestida la constitución entraña que el ordenamiento constitucional contenga las decisiones fundamentales "siendo al mismo tiempo la fuente creativa de los órganos primarios del Estado, la

11. JELLINEK, Georg. Citado por Eduardo García Maynez. *Introducción al Estudio del Derecho*. 41a. Ed.; México, Ed. Porrúa, 1990, pp. 108.

12. HOBBS, Thomas. *El Leviathan*. 3a. reimpresión; México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1987, págs. 236 y 237.

demarcación de su competencia y la normación básica de su integración humana." 13

La fundamentalidad de la Norma Suprema significa que esta es a su vez la fuente de validez formal de todas las leyes secundarias que componen el derecho positivo, así como la *superlegalidad* de sus disposiciones preceptivas.

El maestro Burgoa Orihuela sostiene que la fundamentalidad de la constitución así como su supremacía "son dos conceptos inseparables"; es decir, constituyen las dos cualidades concurrentes de toda constitución jurídico-positiva.

Agrega que si una constitución no fuera revestida de supremacía, no podría seguir considerándose como el fundamento de la estructura jurídica del Estado, puesto que las normas secundarias no encontrarían obstáculo el cual les impida serle contrarias sin carecer de validez formal.

Por otro lado, Hans Kelsen considera a la supremacía constitucional como algo hipotético, ya que sí, bajo la suposición de que la norma suprema tiene validez, misma validez tendrá el orden normativo que sobre ella descansa. Es por ello que el acto legislativo que le da origen, y

13. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*, pp. 91.

consecuentemente todos los actos jurídicos que siendo conforme a la misma son devenidos, integran en conjunto la razón de ser de la proposición jurídica misma o la significación normativa de todas las situaciones de hecho constitutivas del orden jurídico. ¹⁴

En su Teoría Pura del Derecho, el afamado doctrinario, induce que los actos que han de ser tenidos como jurídicos, deben de ajustarse al contenido particular de la norma fundamental, ya que esta es el marco que confiere y califica de positivo a todo el material jurídico.

Teniendo una idea sobre la gradación o jerarquización del orden jurídico, la constitución figura en la grada más alta, y de forma importante dentro del proceso generativo de las leyes. Además de que la norma suprema regula su propia creación, también establece las bases para producir normas jurídicas secundarias. Esto quiere decir, que si una norma jurídica es creada conforme a lo constitucionalmente expreso, encontrará su fundamento de validez en la norma suprema que le ha dado origen.

Esta escala se representa con la constitución en el más alto nivel, cuya función en especial consiste en regular los

14. KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. 2a. Ed.; México, Editora Nacional, 1989, pp. 108 y 109.

órganos estatales y la producción jurídica en general, en otras palabras, la ley y el derecho.

Es así, que el orden fundamental puede en ocasiones llegar a determinar el contenido de futuras leyes, las cuales reglamentarán las facetas principales del espíritu y esencia jurídica de la constitución, y, que atendiendo a los más elementales principios de justicia, no debe de producirse sanción alguna, si dentro de la vida jurídica falta un ordenamiento con tal o cual contenido.

4. GARANTIAS CONSTITUCIONALES.

Dentro de la esfera del Derecho Público, las Garantías Constitucionales significan todas aquellas protecciones o seguridades que se establecen en favor de los gobernados en un estado de derecho que impera dentro de una entidad política estructurada jurídicamente, en que la actividad del gobierno

está sometida a normas preestablecidas dentro del orden constitucional.

Doctrinariamente se considera que el principio de legalidad, el de separación de poderes, el de responsabilidad derivada del uso indebido de poder público, etc., son garantías estatuidas en beneficio de los ciudadanos; entendiéndose también que son alcanzados por el mismo concepto, los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho (llámese garantías de audiencia, de libertad, de tránsito).

Manifiesta Juventino V. Castro que las garantías constitucionales no es creación de juristas, ni de politólogos ni mucho menos provienen de consejos ministeriales, sino son el producto de las vivencias de los pueblos, quienes para lograr que se les reconozcan sus libertades y derechos, las arrebatan, por así decirlo, al soberano, siendo estas inherentes a la persona humana por el solo hecho de tener esa calidad. Categoría que ha sido plasmada implícitamente en el numeral primero de nuestra Ley Federal, disponiendo en su parte relativa que "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución..."¹⁵

15. V. CASTRO, Juventino. *Garantías y Amparo*. 7a. Ed.; México, Ed. Porrúa, 1991, pp. 3.

El vocablo garantía proviene de la palabra anglosajona warranty, que literalmente significa proteger, garantizar o salvaguardar. Garantía, en su sentido amplio equivale a "aseguramiento", pudiendo significar "salvaguarda" o "protección".

Centrándose dentro del campo del derecho, el término garantía equivale a la relación jurídica de supra a subordinación, de la que surge el derecho público subjetivo, traduciéndose este en el más variado sistema legal, garante de el funcionamiento, eficacia y seguridad del estado de derecho, así como en los medios para asegurar los derechos del hombre. Derechos que, según la Constitución de 1857, erigen la base y el objeto de las instituciones sociales; disposiciones que permiten el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público, considerándose a tales prerrogativas como la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad.

Esta relación jurídica dispone en favor del gobernado, de la potestad jurídica que hace valer obligatoriamente delante del Estado en forma mediata y de manera inmediata frente a sus autoridades, surgiendo así para estos dos entes políticos, una obligación correlativa, consistiendo este deber en un respeto

mínimo de actividad y de seguridad indispensable para el desarrollo de la actividad humana.

El cumplimiento puede versar, ya sea el caso, en una *abstención*, o sea una obligación venida de la garantía individual de carácter pasivo, o en un *no hacer* mediante una conducta positiva.

Esta potestad que es en beneficio de los gobernados tiene la naturaleza inherente de un derecho subjetivo público, pues merecen el epíteto de *jurídicas*, ya que son impuestas al Estado y a sus autoridades que están constreñidas a respetar su contenido; son derechos *subjetivos*, porque su origen se basa en la facultad que la ley suprema otorga al gobernado para reclamar del Estado determinados deberes; y, son *públicos*, porque se hacen valer en contra de las autoridades estatales y del Estado mismo, que son por esencia entidades de Derecho Público.

Es importante hacer mención, que las obligaciones preceptuadas por las garantías individuales están revestidas del principio jurídico de juridicidad, que impone la ineludible subordinación de los actos del poder público a las normas de derecho previamente establecidas por el Máximo Ordenamiento,

siendo que el deber general de todo Estado es cumplir y hacer cumplir la Constitución. Deber que atañe tanto a el administrativo como judicial, y especialmente al legislativo, en la inteligencia de no expedir leyes que sean contrarias a las garantías constitucionalmente dispuestas.

**CAPITULO
SEGUNDO**

**CONTROL CONSTITUCIONAL
Y
JUICIO DE AMPARO**

CAPITULO SEGUNDO
CONTROL CONSTITUCIONAL
Y JUICIO DE AMPARO

1. ESTRUCTURA Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

Los presupuestos que deben de existir para que funcione un juicio de defensa de la Constitución, son principalmente aquellos de naturaleza estructural.¹⁶ Es decir, nos referimos a la división de poderes, la supremacía de la Constitución Federal, la soberanía y los derechos fundamentales del hombre.

A excepción de los dos primeros elementos que ya han sido tratados en el capítulo anterior, haremos un breve y somero comentario de los últimos, a fin de no descuidar estos importantes puntos que enmarcan el cimiento del Control Constitucional.

16. GONZALEZ COSIO, Arturo. *El Juicio de Amparo*. 3a. Ed. actualizada; México, Ed. Porrúa, 1990, pp. 43.

La Soberanía es el atributo esencial del poder público. García Maynez aduce la existencia de dos aspectos (negativo como positivo); el primero de ellos "implica la negación de cualquier poder superior al Estado, es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño" -el poder soberano es el *más alto o supremo-*, el segundo recae sobre la independencia. El poder *independiente* se manifiesta, "sobre todo, en las relaciones con otras potencias." 17

Históricamente existen dos grupos de doctrinas encaminadas a justificar el poder de la entidad suprema. El primero de ellos, la doctrina teocrática, según la cual los gobernantes han recibido de Dios su derecho a gobernar. Esta concepción es la que ha prevalecido hasta época muy reciente, prácticamente hasta el desarrollo de la democracia que trajo implícita la Revolución Francesa. Por otro lado, la doctrina democrática se basa en la constatación de la igualdad entre todos los hombres, que tomó desde su comienzo dos vertientes distintas: para Rosseau la soberanía reside en el pueblo, entendiendo a este como el conjunto de los individuos que lo componen. Esta teoría lleva consigo la democracia basada en el sufragio universal. Sin embargo con el fin de evitar este tipo de sufragio la ascendiente burguesía decimonónica elaboró el concepto de soberanía nacional, empleado por primera vez en la

17. GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, pp. 103.

Asamblea Constituyente Francesa de 1789. El pueblo era, para los políticos burgueses, asimilado al concepto de nación considerada como un ser real distinto de los miembros que la componen.

El artículo 39 de nuestro Máximo Ordenamiento afirma que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, bajo los términos establecidos en la Constitución y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Los Derechos Fundamentales del Hombre constituyen la esfera privada que limita la esfera estatal, en razón de la aptitud que tiene el particular de exigir frente al Estado el respeto de lo estatuido constitucionalmente a su favor; este es otro de los elementos formales de toda Constitución liberal burguesa.

Estas prerrogativas se traducen en imperativos éticos emanados directamente de la naturaleza del hombre como son el respeto a su vida, dignidad y libertad. Fueron plasmados con el carácter de irrenunciables, intransmisibles y superiores al

Estado y a todo orden normativo positivo en la famosa Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de Agosto de 1789.

El fundamento del sistema de control constitucional está formado por los artículos 103, 105, 107 y 133 de la Constitución Federal.

Los numerales 103 y 107 de nuestra Constitución Política regulan conjuntamente con su ley reglamentaria el Juicio de Amparo.

El artículo 103 comprende dos aspectos: a) la protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad, y b) la tutela del régimen federal a través de los derechos fundamentales, cuando estos son infringidos por leyes o actos de autoridad federal que invadan la autonomía de las entidades federativas o del Distrito Federal, y, a la inversa, cuando las leyes o actos de estas últimas afecten la esfera de competencia de la Federación.

La procedencia del Juicio de Amparo contra resoluciones judiciales por violación de disposiciones legales ordinarias fue consagrada en los párrafos tercero y cuarto del artículo 14

de la Constitución de 1917, como se expresó con claridad en la parte relativa de la exposición de motivos del proyecto presentado por el entonces Presidente don Venustiano Carranza al Constituyente de Querétaro el primero de diciembre de 1916.

Por tal virtud, con apoyo de la fracción primera del artículo 103 constitucional, el amparo es admisible contra leyes -es decir, disposiciones generales *lato sensu*, incluyendo las reglamentarias-, así como contra cualquier acto de autoridad, que se estime infrinja las garantías individuales, sino también las establecidos en las leyes ordinarias, incluyendo los modestos bandos municipales, en suma, todo el ordenamiento jurídico positivo mexicano.

Sólo han sido excluidos de tal protección algunos casos señalados expresamente por diversos dispositivos constitucionales: los relativos a las autorizaciones dadas a los particulares para establecer instituciones educativas de índole privada (artículo 3°); la impugnación contra la resolución presidencial que impone la expulsión del país a extranjeros sin juicio previo (artículo 33); o aquellas emitidas por la Cámara de Diputados en materia electoral (artículos 60 y 74, fracción I).

Jurisprudencialmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el juicio de garantías es improcedente contra decisiones de carácter político, puesto que estima que no son violentadas las garantías individuales. (*Tests Jurisprudencial número 87, pp. 145, Común al Pleno y a las Salas, Apéndice Publicado 1975*)

El sector regulado por las fracciones II y III del precepto constitucional multicitado, también es calificado como *amparo soberanía* por diversas áreas de nuestra doctrina.

En la práctica, esta sección del Juicio de Amparo ha perdido eficacia; la acción constitucional se promueve en contadas ocasiones con fundamento en las dos últimas fracciones del artículo 103, si se toma en consideración que al aceptarse el principio de legalidad por la jurisprudencia como motivo de procedencia del amparo, establecido por el artículo 16 de la misma carta federal, o sea, que todo acto de autoridad (incluyendo los legislativos) deben de provenir de autoridad competente, cuando una ley o autoridad invade la autonomía de una entidad federativa o viceversa, debe de considerarse que proviene de autoridad incompetente, con lo cual se infringen las garantías individuales, y por ello queda comprendida, dicha violación, dentro de la fracción I del numeral aludido.

Por otro lado, el extenso artículo 107 constitucional establece las reglas generales a las que debe ajustarse el amparo, las cuales son enumeradas en seguida :

1. Principio de Instancia de parte agraviada, (fracc. I).
2. Principio de Relatividad de la sentencia, (fracc. II, primer párrafo).
3. Casos que admiten la suplencia en la deficiencia de la queja -establecidos en su caso por la ley de Amparo-, (fracc. II, segundo párrafo); y tratándose de privación a núcleos de población, ejidatarios o comuneros, (fracc. II, tercero y cuarto párrafos).
4. Especificación de los casos en que procede el Amparo en contra de actos provenientes de tribunales judiciales, administrativos y del trabajo, (fracc. III).
5. Principales reglas del Amparo en materia administrativa, (fracc. IV).
6. Determinación de los casos en materia penal, administrativa, civil o laboral, en los que debe promoverse directamente el Amparo ante los Tribunales Colegiados y la Facultad de Atracción de la Corte, para conocer así de los Amparos que lo ameriten, de oficio o a petición fundada, (fracc. V).

7. Referencia de la ley de Amparo en cuanto a las reglas, trámite y términos del Amparo Directo, (fracc. VI).

8. Reglas fundamentales del Amparo Indirecto, (fracc. VII).

9. Reglas para la procedencia de la revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito; casos en que debe de conocer de la revisión la Suprema Corte, y la facultad para ejercer la atracción en otros Amparos en Revisión, (fracc. VIII).

10. Irrecurribilidad de las resoluciones que en materia de Amparo Uni-instancial dicten los Tribunales Colegiados de Circuito y el caso en que se presenta excepción, (fracc. IX).

11. Principios que rigen la suspensión de los actos reclamados, (fraccs. X y XI).

12. Jurisdicción concurrente y auxiliar, (fracc. XII).

13. Denuncias de contradicciones de tesis y efectos de la jurisprudencia así fijada, (fracc. XIII).

14. Base constitucional de la caducidad por inactividad del quejoso o del agraviado, (fracc. XIV).

15. El Ministerio Público Federal como parte en los juicios de Amparo, (fracc. XV).

16. Responsabilidades de las autoridades; establecimiento de la separación del cargo y la consignación penal como sanciones, (fraccs. XVI, XVII y XVIII).

El artículo 105 del Pacto Federal organiza el sistema competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que le corresponde conocer en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de aquellas controversias constitucionales que se susciten entre los poderes de la Federación, los Estados y los Municipios; de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución; y, de los recursos de apelación, que de oficio o a petición fundada de los Tribunales Unitarios de Circuito como del procurador General de la República, se entablen en contra de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en los conflictos en que la Federación sea parte, y que por su interés o importancia así lo ameriten.

Considero que las reformas al artículo en comento, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1994, que crean las fracciones II y III constituyen graves errores legislativos pues, para el caso de la segunda, es incongruente que una ley sea recurrida mediante el juicio de amparo precisamente por el órgano encargado de producirlas. Puede alegarse que el motivo que indujo a emplear la acción constitucional se debió a las contradicciones de la

nueva norma con la Constitución, lo cual podría dar a entender un descuidado quehacer legislativo.

En lo tocante a la última fracción del mencionado numeral, sostengo que es absurdo pensar que el mismo Poder Judicial Federal apele en contra de sus mismas resoluciones, pues para que los Tribunales Unitarios recurran las decisiones emitidas de los juzgados de Distrito, se pensaría que los jueces federales cometen errores o incongruencias en su actuar que motiven el desacuerdo de los *ad-quem* pertenecientes a su mismo instituto de justicia.

La Constitución de 1857, en su artículo 98 establecía: "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento desde la primera instancia, de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Unión fuera parte." Este dispositivo legal no sufrió modificación alguna durante la vigencia de dicha Carta constitucional; no fue sino hasta el año de 1916, en que en con ocasión del proyecto presentado por don Venustiano Carranza, se propusiera al Constituyente el grupo de atribuciones que debían corresponder a la Suprema Corte, en relación de las controversias que pudieran surgir entre dos o más Estados o entre los poderes de un mismo Estado, cuando éstas proviniesen

con motivo de sus funciones o se refieran a la constitucionalidad de sus actos, para que el Poder Judicial Federal se encargase de examinarlas y dictara la resolución concerniente, siempre en última instancia, y agregándose que igualmente le competiría conocer de los conflictos entre la Federación con uno o más Estados y todos aquellos en que fuera parte.

Es importante hacer notar, que en los debates algunos diputados pretendieron que la Suprema Corte conociera asimismo de las controversias de orden político que pudieran presentarse entre los poderes locales de un Estado, cuestión que igualmente había sido pretendida en la fracción VIII del artículo 76, misma que enumera las facultades del Senado, ya que si bien se había prohibido a este órgano del Congreso de la Unión conocer de los conflictos políticos de un Estado por no ser de su incumbencia, tampoco era a el Máximo Tribunal a quien competía conocerlos, puesto que ni siquiera las cuestiones de constitucionalidad por motivos políticos que surgieran en una entidad federativa pudieran ser incluidos en una apartado o en otro correspondiente al Poder Judicial de la Federación por tratarse de actos no judiciales, puesto que se insistió que la Corte sólo conociese de materias de naturaleza constitucional

en la que esté facultada para decir la última palabra, evitando toda controversia política.

Por último, el artículo 133 de la Constitución establece:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Este artículo fue aprobado en la 62ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente el 25 de enero de 1917, y sufrió una reforma por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934.

La primera parte contiene la *Cláusula de Supremacía Federal* cuya idea esencial proviene del artículo VI, inciso 2, de la Constitución norteamericana.

En su parte final, se enmarca el llamado control difuso de la Constitucionalidad, según dice Schmitt, "por virtud del cual compete a todos los jueces de la República actuar con criterio selectivo en el momento mismo de aplicación de la ley, dando

preferencia siempre a la norma constitucional sobre las demás".¹⁸

2. SISTEMAS DE CONTROL.

El Juicio de Amparo es considerado por el ilustre maestro Burgoa como el medio procesal para la defensa o control constitucional. Asimismo, señala que su *objetivo natural* estriba en mantener el orden instituido por la Ley Fundamental, en los diversos casos de procedencia, que siguiendo la línea de la escolástica, constituyen su género próximo, es decir, aquel que lo equipara a los demás sistemas jurídicos que persiguen el mismo fin.

En el transcurso de la historia jurídico-política que ha existido dentro de los diversos regímenes que han imperado en nuestro país, podemos observar dos sistemas de control del orden constitucional: el ejercicio por *órgano político* y por *órgano jurisdiccional*.

18. SCHMITT, Karl. Citado por Arturo González Cosío. *Op. Cit.*, pp. 47.

2.1. POR ORGANO POLITICO.

En el factor político, el control constitucional se traduce en un respeto voluntario del orden que se ha establecido, llevándose a cabo mediante elementos políticos que -creados en la propia constitución- proporcionan los principios funcionales del Estado, esto es, el sistema de la división de poderes. Mucho ayuda que el poder público se separe en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya que entre ellos existe una mutua vigilancia que trae consigo prevenir la invasión de sus respectivas facultades.

Históricamente, durante la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y del Supremo Poder Conservador, que revela la existencia de un cuarto poder, el cual se encargó de controlar el orden establecido por la Constitución, teniendo como característica, que la petición de inconstitucionalidad de un acto o ley la presentaban las mismas autoridades en contra de aquellas responsables de la misma violación, surtiendo efectos la resolución (que no revistía el carácter de sentencia) en forma general y absoluta.

Como consecuencias prácticas derivadas del régimen de control político, podemos mencionar la serie de pugnas que se

originaron entre las distintas autoridades, dando con ello, un desquiciamiento del orden legal y un desequilibrio entre los poderes del Estado. Igualmente, en caso de originarse alguna invasión, que no fuera reclamada por el poder invadido, pero que sin embargo si lesionase a los gobernados, dejándolos en completo estado de indefensión.

2.2. POR ORGANO JURISDICCIONAL.

El factor que verdaderamente permite la defensa constitucional es el *jurisdiccional*, que no es más que el establecimiento de un sistema normativo que indica con precisión las acciones procesales que deben esgrimirse cuando aparecen las violaciones constitucionales, los órganos ante los cuales deben de plantearse los reclamos, los titulares de dichas acciones, los procedimientos del conflicto y los medios puestos en favor de los órganos públicos para hacer cumplir las resoluciones definitivas que sean emitidas respecto del planteamiento de transgresión constitucional y que permitan el restablecimiento del orden quebrantado.

Dado lo anterior, el medio establecido en nuestro país para defender la constitucionalidad es el *proceso de amparo*, el cual se plantea ante el Poder Judicial de la Federación, presentándolo a su consideración las controversias sobre inconstitucionalidad por vía de acción, esto es en forma directa y personal por el agraviado, desempeño de cuyas atribuciones respectivas constituye el poder garante de la Constitución.

Este sistema de control constitucional es llevado a la práctica por el Estado, por medio del órgano jurisdiccional, que como su nombre lo indica tiene tal carácter, y que se vale directamente para conocer de los asuntos civiles y criminales, para sentenciarlos con arreglo a las leyes, haciendo uso de sus facultades de documentación, decisión y ejecución.

El proceso de amparo se prosigue por vía de acción, suponiendo la existencia de tres elementos :

1° El ejercicio de una acción que intenta el agraviado por la ley o el acto impugnado de inconstitucional;

2° La tramitación de un juicio autónomo para obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley o del acto de autoridad; y

3° El agotamiento de la actividad judicial para obtener el examen sobre la constitucionalidad del acto o ley reclamada.

El sistema de control de la constitución de tipo *jurisdiccional* tiene las siguientes características esenciales:

1. La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, es decir, por la autoridades judiciales, en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental.

2. Este poder actúa a petición de parte agraviada -artículo 4° de la Ley de Amparo-, quien por la publicación o ejecución de dicha ley resulta perjudicada en sus intereses o derechos.

3. Este órgano judicial conoce del asunto sometido a su consideración apegándose a normas de derecho, dando lugar a un procedimiento contencioso, verdadero e integral, entre el sujeto accionante o agraviado y el órgano de autoridad del que proviene el acto.

4. Para resolver los asuntos a él planteados, emiten fallos que reúnen las características de una verdadera sentencia, como nota distintiva de sus resoluciones, que se equiparan a cosa

juzada, que siguiendo la fórmula creada por Mariano Otero, sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer declaración general alguna respecto de la ley o acto que la motivare (principio de relatividad).

3. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

A través del desarrollo histórico del Juicio de Amparo, este se ha venido a conformarse como un medio jurídico de tutela constitucional. Es desde sus más remotos orígenes, que el *habeas corpus* inglés y los recursos forales para los súbditos españoles de 1346, siguiendo su camino evolutivo en las experiencias patrias, entre ellas la Constitución de Apatzingán, la Constitución Central de 1836, la Yucateca de 1840, las actas de reforma de 1847, y la Constitución Federal de 1857, llevaron a cristalizar la esencia y teleología de nuestro medio de control y defensa de la Constitución, al grado

que en la actualidad se distingue como el más perfecto y completo en el orbe.

Pero no fue sino hasta 1840, tiempos en los que el Estado de Yucatán vivía fervientes intenciones separatistas, motivados tanto por el aislamiento del centro como del descontrol originado por el sistema centralista, que de hecho lo llevaron a la creación de sus propios poderes -legislativo, judicial, ejecutivo-, dando a la Suprema Corte de Justicia del Estado competencia para conocer de todo juicio de amparo contra actos del gobernador del Estado o de su legislatura que entrañaran violaciones a su Código Fundamental.

En el proyecto de Constitución Yucateca se presenta la tendencia jurídica para crear un medio protector del régimen constitucional en México, cuyo creador, el distinguido abogado y político don *Manuel Crescencio Rejón*, consideró conveniente plasmar en su Carta Política una amplia gama de garantías individuales, consagrando entre ellas la libertad de imprenta y de cultos, la abolición de fueros, los mínimos derechos que el aprehendido debe tener en el proceso penal, pero según palabras del historiador Juan Francisco Molina Solís, se ha omitido hacer mención "acerca de otras reformas trascendentales, cual fue la implantación por primera vez en México del Juicio de

Amparo tal cual mucho después creó la Constitución Nacional de 1857. En este punto los constituyentes fueron videntes que previnieron muy anticipadamente la columna que podía mantener el edificio de la república democrática... Se puede decir que al legislar fueron más generosos en su amplitud que la Constitución americana y más que la mexicana de 1857, pues no limitaron el amparo, como la primera, al goce de la libertad individual; ni como la segunda, al de las garantías individuales o usurpación de atribuciones entre el Estado y la Federación. Su mira fue más extendida, sus horizontes más espaciosos, en cuanto que concedía el derecho de amparo contra todo acto inconstitucional." 19

En las constituciones de 1857 y la de 1917, el juicio de amparo no es presentado desde el aparente punto de vista del alcance del texto legal, (artículos 101 y 103 respectivos), pues el objeto de preservación se encuentra parcializado. Es así, que la extensión jurídica del control constitucional importa dos casos distintos y específicos de procedencia, siendo el primero, en el casos de controversias que se susciten "por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales"; o "cuando por leyes o actos autoritarios se

19. MOLINA SOLIS, Juan Francisco. Citado por Ignacio Burgoa Orihuela. *El Juicio de Amparo*. 30 ed. Ed. Porrúa; México, 1992, pp. 115.

altere el régimen competencial establecido por la Constitución entre las autoridades federales y las de los Estados". 20

De esta manera, la tutela constitucional no parece ser salvaguardada por el amparo contra cualquier ley o acto cuya procedencia sea regulada por dichos preceptos, es decir, sólo se preservarían los veintinueve artículos que comprenden las garantías individuales y los que denotan las competencias entre las autoridades de la Federación y las de los estados, (numerales 73, 74, 76, 79, 89, 103, 104, 105, 106, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal).

De lo anterior se ha asentado, que el Juicio de Amparo tiene como finalidad la protección de las garantías a favor del gobernado, y de preservar el régimen de competencias existente entre las autoridades Federales y Locales, y que además, a través de la *garantía de legalidad* consagrada en el artículo 16 del Código Fundamental, tutela todas sus demás disposiciones, convirtiéndose en un verdadero medio de Control Constitucional.

20. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. Cit.*, pp. 147.

4. CONTROL DE LEGALIDAD.

El control de la Legalidad forma parte de la teleología del Juicio de Amparo desde el momento mismo de que el principio de legalidad ha sido inherente a todo régimen de derecho elevado al rango constitucional.

Jurídicamente, en nuestro país, la finalidad del juicio de amparo se ha acrecentado notablemente, pero este crecimiento no ha sido como consecuencia de una viciosa práctica judicial, sino por el resguardo que constitucionalmente se le ha dado.

Dicha garantía es consagrada, en parte, en el artículo 14 de la Constitución Federal, -párrafos tercero y cuarto-, que en caso de presentarse violaciones en los procedimientos en materia civil y penal, es procedente el control constitucional de conformidad con la fracción I del numeral 103. Es de esta forma en que el amparo sobrepasa la tutela del régimen constitucional, ejerciendo vigilancia sobre los ordenamientos legales secundarios, revisando todos aquellos actos de las autoridades judiciales que no se hayan ajustado a las leyes aplicadas. "Por tanto, al ejercer en control de legalidad mediante el conocimiento jurisdiccional de los juicios de

amparo, se salvaguardan las garantías individuales dentro de las cuales se encuentra la legalidad..." ²¹ (párrafos II, III y IV, del mencionado artículo 14).

Al igual que el artículo 14 de la Constitución, el 16 en su primera parte encierra la ampliación teleológica del juicio de amparo, siendo el texto a la letra así: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, posesiones o bienes, sino por virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento."

En la anterior transcripción, descubrimos dos nuevos elementos *causa legal del procedimiento y fundamentación y motivación*, mismos que contienen garantías de legalidad oponibles a las autoridades que ejecutan actos violatorios que consisten en molestias, siendo de alcance aún mucho mayor que lo preceptuado por el artículo 14.

En ocasiones se argumenta que el juicio de amparo se ha convertido en un mero recurso de legalidad, ya que no tiende a preservar la Constitución sino las leyes secundarias sustantivas y adjetivas en contra de las resoluciones de carácter definitivo por indebida o inexacta aplicación de la

21. Ibid., pp. 149.

ley. De ello, opina Burgoa, que a pesar de que no sólo ha descendido del rango en que lo coloca nuestra Ley Suprema, este se ha complementado, y por tanto, ha adquirido perfeccionamiento, "al refundir en un solo procedimiento y al través de una misma finalidad genérica, todos los medios específicos distintos de que puede disponer el gobernado para defenderse de cualquier acto de autoridad." 22

El control de legalidad ha quedado definitivamente plasmado en el artículo 107 constitucional, que con claridad establece las bases para la procedencia del juicio de garantías en contra de las sentencias pronunciadas en los asuntos de orden civil y criminal, por transgresión de leyes sustantivas y procesales que deben regirlos.

En los diversos debates sostenidos por el Congreso Constituyente, y ante las tendencias proscriptoras del control de la legalidad, cuyos defensores, los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara consideraban que los negocios litigiosos debían concluir definitiva y ejecutoriamente ante la jurisdicción común de los estados, con la imposibilidad de que los tribunales federales pudieran interferir como revisores de dichas sentencias. Afortunadamente esta propensión no prosperó, ya que el citado artículo fue aprobado, quedando así

22. Ibid., pp. 151.

incorporado en nuestro código supremo el control de la legalidad como objetivo general del juicio de amparo.

Este tipo de control es indispensable para la unificación de la jurisprudencia sobre la cual descansa la estabilidad de régimen jurídico de nuestro país, así como la certeza de impartición de justicia; puesto que si las autoridades judiciales comunes estuviesen habilitadas para decidir la última palabra en los asuntos turnados a su competencia, sin que dichos fallos puedan ser sometidos a revisión, habría tantas interpretaciones sobre puntos de derecho similares como tantos tribunales existen en los Estados de la República.

**CAPITULO
TERCERO**

**SUSPENSIÓN
DEL
ACTO RECLAMADO.**

CAPITULO TERCERO
SUSPENSION DEL
ACTO RECLAMADO

1. ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS.

En la época colonial, como parte de los elementos del Amparo que privó durante ese periodo de nuestra historia, la *suspensión de los actos reclamados* consistía en las órdenes dadas a los alcaldes mayores, corregidores, y en general ejecutores del mandamiento de autoridad, advirtiéndoseles que hicieran cesar los actos de agravio.

Igualmente existió un recurso de efectos suspensivos en los procedimientos ordinarios, al que se recurría con mayor frecuencia en los casos de tenencia de la tierra, acudiendo los dueños afectados ante la autoridad para solicitar la suspensión

de las diligencias hasta que se recibiera contradicción con la cual se trataba de demostrar su derecho.

1.1. PROYECTO DE JOSE URBANO FONSECA.

En 1847 bajo la vigencia del *Acta de Reforma*, José Urbano Fonseca formuló el proyecto de Ley Orgánica de Amparo, en la que se daba competencia a los Magistrados de Circuito para suspender temporalmente el acto recurrido. El otorgamiento de dicha facultad constituía un grave problema, pues no se tuvo la precaución de reglamentarla de modo preciso, siendo cuestiones procedimentales que no podían plantearse en la vida política con mucha insistencia, pues en ese año el país entraba en un periodo crítico de la guerra que sostenía con los Estados Unidos.

1.2. PROYECTO DE J.R. PACHECO.

Una vez consolidado el Juicio de Amparo en la Constitución de 1857, se iniciaron los trabajos para crear la

ley secundaria que sentará las bases de su ejercicio, que a petición del ejecutivo, el diputado J. R. Pacheco presentó un proyecto que en su artículo 12 estatúa la necesidad de suspender el acto recurrido, y ordenaba que el juez debía pedir informes a la autoridad sobre el acto que daba motivo a la queja del reclamante, disponiendo de esa manera "suspender todo ulterior procedimiento, si en su juicio, por la naturaleza del acto, o por la notoriedad de él, o por los documentos que se le presenten, fuere de hacerse, poniéndolo en conocimiento del Ministerio de Justicia". 23

1.3. LEY ORGANICA DEL ARTICULO 101
CONSTITUCIONAL DE 1861.

El numeral 4° de la Ley Orgánica del Artículo 101 de la Constitución de 1857 disponía que el juez de Distrito declarará dentro del tercer día si se debe o no abrirse el juicio, "excepto el caso en que sea de urgencia notoria la suspensión del acto que motiva la queja, pues entonces la declarará desde luego bajo su responsabilidad". 24

23. BARRAGAN BARRAGAN, José. Citado por Juventino V. Castro. *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*. 1a. Ed.; México, Ed. Porrúa, 1991, pp. 22.

24. Idem.

Los Jueces de Distrito eran dotados de amplio arbitrio respecto del otorgamiento al quejoso de la suspensión, presentándose la concesión o negación de la suspensión conforme a la apreciación judicial unilateral, y no bajo un incidente respectivo como dentro del actual juicio de amparo; no es de dudarse que esta ley haya sido aprobada, pues los legisladores encontraban muy natural que las facultades facilitadas al juez eran bajo su más estricta responsabilidad.

1.4. LEY DE AMPARO DE 1869.

Esta legislación contenía ya una reglamentación en forma para regular la suspensión del acto reclamado, dejando de ser decisión exclusiva del juez, recayendo la concesión o negación en un incidente contencioso, independiente de la resolución que habría de pronunciarse en el amparo.

Entre las innovaciones planteadas por este ordenamiento, se encuentran dos especies de suspensión, esto es la *provisional* y *definitiva*; también normaba el otorgamiento obligatorio en caso de que el acto reclamado estuviera comprendido dentro de los casos de violación a garantías individuales.

En su texto legal, puede apreciarse, que únicamente las resoluciones suspensionales eran atacables mediante el recurso de responsabilidad; además de la posibilidad de enjuiciar criminalmente a las autoridades que desacaten los ordenamientos judiciales que concedieran la suspensión.

1.5. LEY DE AMPARO 1882.

Este orden normativo es producto del perfeccionamiento del anterior, dando lugar a una regulación más minuciosa, especialmente a lo relacionado con la suspensión, incluyendo los casos de procedencia ante la Suprema Corte de la revisión entablada en contra de los jueces federales que concedieran o negaran la suspensión. Entre los puntos que aclaró, encontramos los relativos a la fianza, a los efectos de la suspensión en contra de la privación de la libertad, a la derivada del amparo en contra del pago de impuestos, y a la suspensión por causa superviniente.

1.6 LEY DE AMPARO 1919.

Esta ley reglamentaba ya a los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución, pero no hacía distinción alguna entre la suspensión en el Amparo Indirecto como el Directo, conteniéndola en un solo capítulo. En la reglamentación que se seguía en el procedimiento de substanciación, se encontraba la *audiencia incidental*, dándose lugar a la presentación del informe previo, y se oía a las partes, incluyendo al Ministerio Público y al tercero perjudicado, resolviendo el juez si procedía o no decretar la suspensión.

2. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSION.

La Suspensión en el Juicio de Amparo es aquel mandamiento judicial creador de una situación de paralización temporal, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada

cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiere provocado.

El objetivo o finalidad primordial de la suspensión del acto reclamado implica la paralización por un tiempo limitado de un acto que se realice o sea susceptible de realizarse, es decir, se traduce en impedir la ejecución, aplicación y vigencia de un hecho que se estime fuera del orden legal.

La paralización puede operar ya sea desde que el acto se encuentre en el momento mismo de su nacimiento, evitando su inicio y vida jurídica, o bien, no permitiendo que sus consecuencias en su total desarrollo surtan efectos legales.

La suspensión de los actos reclamados, sólo es posible que recaiga sobre hechos de índole positiva que impliquen en su esencia, tanto pronunciamientos, órdenes o ejecuciones, y no meras abstenciones imputables a la autoridad responsable.

En relación a sus efectos, la suspensión no restituye al quejoso en el goce de sus garantías violadas, pues esto es materia en cuanto al fondo de la sentencia de amparo, sino exclusivamente sobre la interrupción temporal del inicio, desarrollo y consecuencias del acto reclamado, manteniendo las

cosas en el estado que guardaban al decretarla, mientras se resuelve ejecutoriamente el juicio constitucional.

Se ha mencionado en ocasiones que la suspensión equivale a una sentencia de amparo "adelantada", lo cual no admite relación ni analogía alguna, pues en el estudio del que se ocupa el Juez de Distrito, no se toman en cuenta los conceptos de violación o la supuesta inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino la certeza de los hechos, su naturaleza intrínseca y que de su paralización no resulte afectado el interés general ni se transgredan disposiciones legales de orden público.

Tampoco la suspensión invalida los actos consumados, es decir no restituye al agraviado en la condición de hecho que existía hasta antes de la ejecución, por tanto, permanecen por ella intocados, pues su cometido primordial estriba en paralizar o evitar la causación, continuidad o permanencia de alguna situación establecida.

El maestro Burgoa Orihuela sostiene la posibilidad de que la suspensión de los actos reclamados adquiera el carácter de medida cautelar sólo si en dicho fenómeno procesal se "conserva la materia del amparo, impidiendo que el acto de autoridad

impugnado en la vía constitucional se ejecute o produzca sus efectos o consecuencias en detrimento del quejoso mientras se resuelve ejecutoriamente el juicio de garantías." 25

Entendemos por medidas cautelares aquellas establecidas por el juez con el objeto de impedir los actos de disposición o de administración que pudieran hacer ilusorio el desarrollo del juicio y con el objeto de asegurar de antemano la eficacia de la decisión a dictarse en el mismo.

Pero nuestro afamado tratadista considera que relacionar a las instituciones de Derecho Procesal (providencias cautelares, en sus respectivas modalidades) con la suspensión en el Amparo es contravenir con la esencia misma de nuestro medio de control.

Así, cita a Fix Zamudio, quien señala que la suspensión conforma una providencia cautelar, pues significa la estimación previa de la existencia de un derecho cuyo objeto es anticipar temporalmente algunos efectos de la resolución definitiva, en este caso la sentencia, la cual puede adquirir el carácter no sólo de conservativa, sino de restitutoria y constitutiva.

25. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. Cit.*, pp. 711.

Jurisprudencialmente, este aserto es refutable, pues la Suprema Corte ha establecido las siguientes ejecutorias :

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

(Tomo Común, *Tesis* 198, pág. 345. *Quinta Epoca*
 Tomo I, p. 566, *Rodríguez, Aristeo.*
 Tomo I, p. 64, *Conrado, Santiago.*
 Tomo I, p. 1670, *Zumaya, Juan y Coago.*
 Tomo I, p. 1670, *Peralta, Modesto.*
 Tomo I, p. 1670, *Puente, Manuela.*)

SUSPENSION. Al resolverse sobre ella, no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo.

(*Apéndice 1975, Pleno y Salas, Tesis* 187, p. 316. *Apéndice 1985, Pleno y Salas, Tesis* 310, p. 515.)

Es así, que suponiendo que en caso de darse una *anticipación provisional*, se llegaría a la situación de considerar previamente a los hechos como inconstitucionales, lo cual no es dable porque la suspensión no se encarga de distinguir si tales actos de oponen o no a la Constitución.

Por otro lado Juventino V. Castro, siguiendo criterios de los procesalistas italianos Carnelutti y Calamandrei, establece como nexos entre la sentencia y la suspensión, la instrumentalidad de esta última, característica que está

dirigida a garantizar la eficacia y seriedad de la función jurisdiccional. Según él, las "providencias cautelares están destinadas a anticipar, en todo o en parte, los supuestos efectos, decisorios o ejecutorios, de la providencia principal, y a hacer interinamente sus veces...", (*providencia principal*, según la terminología de Calamandrei, equivale a sentencia o ejecutoria).

Esa instrumentalidad se refiere a la interrelación y anticipación de los efectos de la sentencia dados por la suspensión, mismos que son notorios desde su inicio, los cuales están destinados a desaparecer en el momento que cedan su lugar a los de la providencia principal o ejecutoria; además, agrega Calamandrei "la calificación de cautelar no puede entenderse por sí sola si no la contraponemos con otra principal, que constituyendo lo contrario sirve para limitar y aclarar la primera." 26

Como se mencionó anteriormente, pretender encontrar similitudes entre los lineamientos de derecho procesal y las cualidades esenciales de la suspensión se antoja de atentador en contra de la substancia principal del juicio de amparo, ya que nuestro medio de control en su legislación propia establece a la suspensión como un medio paralizador que frena o evita que

26. CALAMANDREI, Piero. Citado por Juventino V. Castro. *Op. Cit.*, pp. 57.

se produzcan mayores perjuicios sobre la cosa o materia de la controversia constitucional, siendo su único y exclusivo fin el conservarla tal como se encuentra, de manera que cuando se dicte la sentencia esta pueda ejecutarse, y no se haya escapado entre las manos por no prever su subsistencia. Inducir, asimismo, que presenta efectos constitutivos y restitutorios, es incurrir en un error, pues en el caso de que se conceda la suspensión, y suponiendo de que la misma anticipare el sentido de la sentencia, no quiere decir que será definitiva, ya que el Juez de Distrito puede revocar el auto, y en ocasiones ni siquiera dar por terminado el juicio, concluyéndolo en sobreseimiento o desechamiento de plano.

3. PROCEDIBILIDAD.

La Suspensión del acto reclamado en el Amparo procede tomando en cuenta la certeza y existencia de los hechos, su naturaleza inherente y que de su paralización no resulte afectado el interés general ni se transgreda el orden público.

De la reglamentación que prevén los artículos 123 y 124 de la Ley de Amparo, se derivan dos especies o tipos, esto es la Suspensión de Oficio y la Suspensión a Petición de Parte Agraviada.

3.1. DE OFICIO.

3.1.1. EL *PERICULUM IN MORA* EN EL AMPARO.

Doctrinariamente se ha hecho referencia a la condición distintiva que aparece en la existencia de un peligro de daño jurídico, derivado del retardo en la expedición instantánea de una resolución jurisdiccional definitiva. A esta situación se le conoce con el nombre de *periculum in mora*, que del latín significa "tardanza en asumir un riesgo o peligro".

No es suficiente que exista en el interés de solicitar la suspensión un estado de peligro, sino de urgencia, por lo cual, la paralización requerida tenga por fin evitar que el menoscabo temido tenga el carácter de efectivo o definitivo.

En sí, el *periculum in mora* consiste únicamente en la existencia o necesidad de subsanar inmediatamente el peligro amenazante para el derecho cuando la protección federal (manifestada en este caso como la suspensión temporal) se retarda, con el riesgo de que se produzca el hecho violatorio de las garantías.

Como se ha manifestado en varias ocasiones, la finalidad principal de la suspensión del acto reclamado consiste en conservar la materia del amparo, esgrimiendo la acción constitucional en el entendimiento de que existe una verdadera urgencia en solicitar se dicten las medidas necesarias para superar el acto que importa peligro y así anular ese hecho contrario a la Constitución por medio de la ejecutoria de amparo. De esa manera se considera que se ha dejado atrás el *periculum in mora*.

3.1.2. ARTICULO 123 DE LA LEY DE AMPARO.

La legislación de Amparo contempla dos situaciones por las que puede llegar a consumarse el acto reclamado. Así, el artículo 123 plantea en cada una de sus dos fracciones los

casos en que por actos de autoridad, se esté en la imposibilidad de darle efectos restitutorios, o cuando surgan estos mismos siendo difícil reponer la misma condición en que se encontraban, aclarando que la providencia suspensiva en sí no los otorga, sino la ejecutoria de amparo una vez que conceda la protección de la Justicia Federal.

De la tutela por parte del ordenamiento de amparo de los casos anteriormente expuestos, se distingue la *suspensión de oficio*, que es aquella que se otorga sin que previamente exista ninguna actuación del quejoso, por la cual se solicite su concesión u otorgamiento, procediendo el Juzgado de Distrito a decretarla en ese mismo acto, ya que por motivos de *urgencia*, como se puede entender, el accionante se encuentra en la dificultad material de presentar los elementos de prueba fehacientes, que sean capaces de acreditar la inminencia de los actos reclamados.

Es una situación de hecho que no se puede condicionar a un análisis formal, que pudiera propiciar un daño irreparable a las personas y al sistema.

De esta manera, la procedencia de la suspensión oficiosa obedece a la gravedad del acto de autoridad, misma que se

deriva de la relación de causalidad que justifique la adopción de tal medida cautelar, y al peligro mismo que de ejecutarse quede sin materia el juicio de amparo, o en otras palabras la imposibilidad de restituir a la larga al quejoso en el goce de la garantía individual violada, mediante la sentencia principal.

La fracción segunda del artículo 123 de la Ley de Amparo establece la procedencia de la suspensión de oficio "cuando se trate de algún acto que, si llegare a consumarse haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada." En este caso el Juez posee la facultad, y en cierto sentido la obligación, de examinar la naturaleza de los actos y hechos denunciados, así como los resultados temidos que efectivamente importen la imposibilidad de restituir al quejoso en el disfrute de sus garantías.

Por jurisprudencia firme se ha establecido esa exigencia, al tenor de la siguiente tesis :

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

(Tesis Jurisprudencial 1059, pág. 1902. Apéndice al Tomo CXVII, Quinta Epoca.)

Es conveniente hacer notar, que dentro de los supuestos expresados por el numeral citado de la Constitución, existen actos de carácter dudoso (multa excesiva, confiscación de bienes) que constriñen al juzgador a estudiar si realmente constituyen uno de los actos expresados, pues no basta la afirmación del demandante sobre su existencia, ya que -en cumplimiento al pie de la letra del texto legal- se induciría que el juez desconociera las reglas aplicables al juicio de amparo, dejando este tipo de funciones al simple arbitrio de las partes.

3.1.3. EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO.

Los efectos jurídicos que proceden desde el momento mismo que la suspensión es otorgada oficiosamente, y que se pueden apreciar en forma contigua e inmediata, residen en el cese de los actos que directamente pongan en peligro la vida, autoricen la deportación o destierro, o entrañen ejecución de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como el disponer que las cosas se mantengan en el estado que guarden, para el caso de que los actos se consumen físicamente y sea imposible su restitución.

Dentro del procedimiento que se sigue cuando la suspensión de oficio es procedente, se encuentra la obligación que establece el artículo 123 de la Ley de Amparo, en razón de que el juez debe en el mismo acto de admisión de demanda, comunicar a la autoridad responsable, por vía telegráfica, del auto jurisdiccional para su inmediato cumplimiento, según lo establecido por el artículo 23 del mismo ordenamiento de amparo.

Asimismo es imperativo de la autoridad judicial estudiar cuales de las autoridades mencionadas por el demandante deben de cumplir los mandatos suspensivos (último párrafo, artículo 123, Ley de Amparo), o si se establece la obligación de que alguna otra autoridad conozca de las medidas adoptadas con el fin de preservar la cosa materia del juicio de garantías.

3.1.4. SUSPENSIÓN DE PLANO.

A la suspensión de oficio también se le conoce como suspensión de plano. Recibe esta denominación, ya que concorde a las características ya citadas de la suspensión

oficiosa, esta es decretada con toda brevedad, en el mismo auto admisorio de demanda.

Plano, según la terminología jurídica, significa "liso", "llano", sin estorbo o tropiezo alguno. De esa forma, el actuar del Juez de Distrito debe de ser expedito y libre, dejando a un lado procesos y formalidades de derecho que llegaren a dilatar la acción y guarda de la Justicia Federal.

3.2. A PETICION DE PARTE AGRAVIADA.

3.2.1. PROCEDENCIA Y REGLAMENTACION LEGAL.

A diferencia de la Suspensión de Oficio, la Suspensión Ordinaria procede mediante instancia de parte agraviada, como causa de la actuación jurisdiccional, con la finalidad de evitar perjuicios de difícil reparación a sus intereses jurídicos, una vez iniciado el juicio de amparo.

El requerimiento debe de ser expreso, pudiéndose presentar en el escrito mismo de demanda, o posteriormente, durante la

tramitación del juicio de garantías, hasta antes de la sentencia. En caso de no existir dicha solicitud, se entenderá que no se ventilará ninguna cuestión referente a la suspensión, por no ser casos de extrema gravedad, lo cual, si no se enmarcan dentro de los supuestos enumerados por el artículo 123, no se constituye obligación alguna para el juzgador de ocuparse sobre lo relativo a la suspensión del acto reclamado.

La procedencia de la suspensión a petición de parte se encuentra relacionada y cumple con los fines y esencia propia del juicio de amparo, ya que si el control de la constitucionalidad propugna por un estricto cumplimiento y apego a la ley de todas las actuaciones y determinaciones de autoridades tanto judiciales, legislativas como administrativas, no es admisible que las medidas suspensivas contraríen y entorpezcan disposiciones legales ya determinadas; de esta forma la fracción segunda del artículo 124 de la Ley de Amparo establece como exigencia para la válida vigencia de tales medidas, "que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público."

Del arreglo que dispone la fracción III del mismo dispositivo legal, en relación a que se otorgará la suspensión sólo si se acredita, que de producirse la ejecución del acto

reclamado, la materia del juicio de amparo sufriría daños y perjuicios de difícil reparación, pudiéndose considerar esa dificultad de reponer las condiciones existentes, hasta antes de la ejecución del acto, como la necesidad de practicar costosos e intrincados medios para obtener la restauración.

A pesar de que no existen definiciones legales para determinar el concepto "difícil reparación", y que la Suprema Corte de Justicia no ha establecido jurisprudencia en la cual se llene esa laguna de la ley, sólo queda someterse al prudente arbitrio del juzgador y a los medios de prueba disponibles para determinar esa situación que obligatoriamente debe resolverse para dictar las medidas pertinentes que tiendan a evitar mayor menoscabo en la esfera jurídica del quejoso.

3.2.2. REQUISITOS EXIGIDOS PARA SU OTORGAMIENTO.

Como fue mencionado anteriormente, la suspensión a petición de parte se otorgará cuando se tenga la certeza de que los acuerdos suspensionales, al surtir efectos, no producen perjuicios al interés social ni sean contrarias a las disposiciones de orden público.

Para poder manejar con mayor facilidad y soltura la suspensión a petición de parte del acto reclamado, es necesario dejar claro esos dos aspectos previstos en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Toda vez que la locución "*que no se siga perjuicio al interés social*" deriva de disposiciones emanadas del poder legislativo, se considera como norma de orden público.

La Suprema Corte de Justicia ha manifestado que el concepto de perjuicio utilizable para determinar los efectos de la suspensión no debe basarse en la doctrina civilista, sino "*como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos e intereses de una persona.*" Pues bien, siguiendo esa tesis, se seguirá perjuicio al interés social cuando se transgredan los derechos de la sociedad.

En el juicio de garantías concurren los intereses de tres sujetos o partes, quejoso, tercero perjudicado y el interés colectivo en general; en primer lugar, para el agraviado sus derechos son salvaguardados a través del juicio de amparo, siendo tal protección desde su inicio, la suspensión misma del acto reclamado, y en su culminación, la ejecutoria que conceda o no la protección de la Justicia Federal; en segundo lugar,

en lo tocante al tercero perjudicado, sus intereses son protegidos por la obligación del demandante de exhibir copia de la demanda de amparo por la cual se le emplace, con el fin de que pueda aportar pruebas, hacer alegaciones y propugnar por que no se conceda el amparo, y por la garantía suficiente que se le exige al quejoso, para indemnizar los posibles perjuicios causados por la suspensión, que se hará efectiva si no se concede el amparo al accionante; y, en tercer lugar, los intereses de la sociedad, los cuales están representados en la institución del Ministerio Público Federal, el cual se encuentra facultado para ofrecer medios probatorios, presentar alegatos o interponer recursos, mismas acciones procesales que le son posibles ejercitar en el incidente suspensorial, para requerir al juzgador se abstenga de otorgar la suspensión del acto reclamado si se sigue perjuicio u ofensa a los derechos e intereses de la sociedad.

El juez de Distrito no otorgará la suspensión cuando determine que se vulneran los intereses colectivos, gozando de facultades discrecionales de forma objetiva para resolver sobre la posible afectación o no de dichos derechos en cada caso concreto. Pero dichas determinaciones deben de ser fundadas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 16 de la Constitución Federal, expresando sus razones o motivos, por las que el

otorgamiento afectará los provechos, ganancias o utilidades favorables a la sociedad.

Por otro lado, el orden público en su concepto, constituye uno de los puntos más arduos afrontados tanto por la teoría, la doctrina y como la práctica, en el sentido de que legislativamente no se previó enumerar todos los casos en los que se contravienen disposiciones de orden público; por ello, se considera que no es ajeno a los juzgadores, apreciar en forma discrecional su existencia en el caso concreto, debiendo asimismo fundar su motivación de acuerdo con el marco de legalidad establecido por la Constitución Política.

Sí hiciéramos una conceptualización de la frase orden público, llegaríamos a determinar que consiste "en el arreglo, sistematización o composición de la vida social con vista a la determinada finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, a procurar un bienestar público o impedir un mal al conglomerado urbano". 27

Podría darse el caso que el acto reclamado se funde en una ley de interés público, motivo suficiente para que la suspensión se tenga por improcedente, de acuerdo al artículo 124 de la Ley de Amparo, situación que no da motivo para negar

27. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. Cit.*, pp. 733.

su otorgamiento, sino que es menester que las autoridades así como el tercero perjudicado, aporten *elementos de convicción* suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto, la suspensión causaría tales perjuicios al interés social, o que implicaría una contravención directa e ineludible a disposiciones de orden público, no sólo por el apoyo buscado en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo.

Relacionado con lo anterior, dicha obligatoriedad queda jurisprudencialmente señalada, en la medida de que el juzgador de amparo sopesa presuntivamente la ilegalidad del acto reclamado, sobreponiéndolo con el interés social y el orden público, llegándose a la convicción de que la suspensión en nada los lesiona. La mencionada tesis dispone el deber de fundar sus actos, al tenor de lo siguiente :

SUSPENSION. Aún cuando se trate de la aplicación de disposiciones de interés general, si las autoridades responsables no apoyan sus actos, en algún motivo legal, es procedente conceder la suspensión, y otorgarla sin fianza cuando no haya tercero interesado.

(Segunda Parte al Apéndice del Seminario Judicial de la Federación de 1917 a 1988, p. 3078.)

No estando de acuerdo con el estricto sentido de la ley, Ricardo Couto sostiene en su obra "*Tratado teórico-práctico de*

la suspensión el en Amparo" 28 , que el contenido de artículo 124 de la Ley de Amparo no coincide con el texto del 107, fracción X, 1er. párrafo de la Constitución, puesto que no se toma en cuenta la naturaleza de la violación; añade que la base para estimar si hay perjuicio al interés general debe residir en el estudio prejudicial que se haga sobre la misma, ya que para el supuesto de aparecer violación alguna, no se estará afectando al interés de la sociedad. Reprocha que en la práctica no se siga este criterio, toda vez que se considera el interés social independiente de la violación, además de la exigencia de garantizar el quejoso los daños que pudiera causar, mientras que las autoridades no suelen indemnizar los daños causados por los actos que ejecutan.

28. Editorial Porrúa, 4a. Ed.; México, 1983, pp. 51 y 52.

4. OTORGAMIENTO.

4.1. PROVISIONAL.

El artículo 130 de la Ley establece la Suspensión Provisional. Esta es otorgada legalmente con la sola presentación de la demanda de amparo y a petición de parte, con el fin de que las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta que se dicte la definitiva.

4.1.1. NATURALEZA.

La suspensión provisional consiste en una paralización a la actividad autoritaria impugnada por la vía de amparo; se entiende como "provisional" porque su vida jurídica dura hasta que el juez de Distrito dicta la resolución correspondiente en el incidente suspensional en el que se concede o niega la suspensión definitiva.

Esta previsión por parte del legislador corresponde a aquella necesidad de proteger los intereses del quejoso mientras se resuelve sobre la suspensión definitiva. La misma provisionalidad de que está revestida infiere en que su otorgamiento no representa la resolución de cuestiones controvertidas.

El otorgamiento equivale a un acto potestativo del juez, ya que el texto del artículo 130 del citado Código de Amparo establece 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 hasta que se notifique a la autoridad responsable...". Esa facultad para conceder o negar la suspensión provisional, se encuentra consagrada en el numeral 130, que enumera los requisitos de procedencia, traduciéndose en el examen o estimación sobre si dicha medida puede afectar el interés social, transgredir el orden público, u ocasionar daños de difícil reparación.

Como efectos podemos indicar la obligación de no alterar el estado en que se encuentren las cosas, desde el momento en que se notifique a las autoridades responsables la suspensión; también es señalable la prohibición de realizar los actos que

se reclaman, así como evitar que se originen las consecuencias propias de la ejecución de los mismos.

El juez de Distrito está facultado para determinar "las medidas que estime convenientes para que no se defrauden los derechos de tercero o se caucen perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible..."(art. 130 de la Ley); estas disposiciones pueden ser adoptadas en el mismo acuerdo inicial del incidente suspensional, ya sea en fianza, hipoteca, prenda o depósito en efectivo; igualmente como las modalidades y requisitos para una mayor claridad, en cada caso, según lo precisa el último párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que contra el auto que la conceda o niegue, así como contra las modalidades, condiciones y requisitos de que está revestida la suspensión provisional, no procede el recurso de revisión, (*Apéndice 1975, Pleno y Salas, Tesis 216, p. 256. Apéndice 1975, Pleno y Salas, Tesis 315, p. 521.*) sino el recurso de queja, previsto en la fracción XI del artículo 95 de la ley reglamentaria; dicha fracción establece su procedencia en oposición a "las resoluciones de un juez de distrito o el superior del tribunal responsable, en su caso, en que concedan o niegan la suspensión provisional".

4.1.2. INFORME PREVIO.

Una vez que es admitida la demanda de amparo, el auto inicial que recae a la solicitud sobre la suspensión del acto reclamado, entre otras cosas, ordena que se forme el expediente relativo al incidente suspensorial, y que se rinda el *informe previo* de la autoridad responsable, que es el acto por virtud del cual éstas manifiestan si son o no ciertos los actos reclamados, la cuantía del asunto que lo haya motivado, y las razones que juzgen conducentes para demostrar la improcedencia de la suspensión definitiva solicitada por el quejoso.

En este escrito la autoridad señalada defiende la constitucionalidad del acto reclamado, y propugna por que no se conceda la suspensión, alegando los motivos por los que en su debido momento se niege el amparo; o por el sobreseimiento, aduciendo una o varias de las diversas causales de improcedencia, pero nunca su informe deberá versar sobre las cuestiones de fondo ventiladas en el juicio constitucional, sino limitándose a señalar la existencia o no de los actos tenidos como violatorios.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79.

Es importante señalar que la responsable está jurídicamente obligada a presentar ante la autoridad judicial su informe relativo dentro de las primeras veinticuatro horas desde que es notificado el auto, y que en caso de omitir dicho requerimiento, se estará en la presunción de certeza de los actos reclamados, pero sólo en lo relacionado con la suspensión, porque dentro del trámite del juicio de garantías en menester de la quejosa probar los actos disponiendo de los medios de prueba que considere pertinentes, so pena de que se sobresea el amparo.

En congruencia con el párrafo anterior es visible la siguiente jurisprudencia :

INFORME PREVIO, FALTA DE. La falta de informe previo establece la presunción de ser cierto el acto reclamado, tan sólo para los efectos de la suspensión, según lo previene el artículo 132 de la Ley de Amparo, pero no con respecto al fondo del negocio.

(*Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo CXXI, p. 2357.*)

El informe previo rendido por la autoridad demandada puede tomar dos cauces: el primero, cuando se conviene en la certeza de los actos reclamados, procediendo el juez de distrito a resolver sobre la suspensión atendiendo a los requisitos

establecidos en el artículo 124 de la ley de la materia, siendo específicamente la no contravención de las normas de orden público y la no afectación del interés social; y por otro lado, en el caso de que la enjuiciada niegue categóricamente la existencia de los actos reclamados, siendo ahora obligación del quejoso de probarlos en la audiencia incidental, puesto que las afirmaciones vertidas por la autoridad tienen una presunción de veracidad.

La jurisprudencia de la Suprema Corte ha determinado que "debe de tenerse como cierto el informe previo, 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 incidental se rindan pruebas en contrario". (Apéndice al Tomo CXVIII, p. 571. Tesis 120 de la Compilación 1917-1965, y Tesis 118 del Apéndice 1975, Materia General (Tesis 173 del Apéndice 1985)).

En caso de extrema urgencia, el juez federal podrá ordenar a la autoridad responsable rendir el informe por vía telegráfica, con la condición que el quejoso asuma por su cuenta los gastos que se deriven de la comunicación. Llama la atención que esta facilidad que se señala en el artículo 132 de la Ley de Amparo es contraria el principio constitucional de

expedición pronta y gratuita de la ley, porque es inadmisibile que si bien la autoridad se encuentra en la vispera de la ejecución inconstitucional del acto reclamado, no es posible que la trascendental actuación del juez de amparo se supedite a una cuestión meramente monetaria, ya que puede presentarse el caso de que el apresurado demandante no cuente en ese momento con los fondos necesarios para cubrir el importe de la tarifa telegráfica, por lo que se debe de poner a disposición del Poder Judicial el libre uso del telégrafo, para así y de esa manera, cumplir y asegurar el estricto cumplimiento de la legalidad como de nuestra Constitución Federal. 29

Conviene mencionar que ante la omisión de la autoridad, tildada como responsable, de rendir su informe previo, el juez de distrito está en la aptitud de imponer las medidas correctivas que juzgue pertinentes (artículo 132, de la Ley de Amparo).

29. Es así que el artículo 132 de la Ley Amparo resulta ser contrario de manera expresa con la esencia del artículo 17 de nuestro Ordenamiento Supremo, así como del 23, tercer párrafo de la misma ley reglamentaria, ya que el texto constitucional tutela que la administración de justicia a cargo de los tribunales de la Unión será "impartida en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones...". De esta forma, si se obliga al quejoso a pagar costas derivados de la necesaria premura procedimental, se está dando un contrasentido a la gratuidad de la justicia imperante en nuestro país.

4.2. DEFINITIVA.

4.2.1. NATURALEZA.

La suspensión definitiva a los actos reclamados es una medida preservante en razón que plantea la obligación de dejar intocados o en el estado que se encontraban las cosas hasta antes de su afectación, los derechos, bienes o situaciones de hecho, mismos que gozaban plenamente de sus derechos y garantías constitucionales.

Es por ello que la resolución dictada por el juez federal adquiere el carácter de jurisdiccional, misma que recae no sobre una cuestión principal, sino sobre una accesoria de tipo incidental, la cual recibe el nombre de interlocutoria suspensiva.

Esta resolución puede revestir tres formas de contenido, pudiendo versar en que se conceda la suspensión, se niegue, o se deje sin materia el incidente respectivo.

4.2.2. AUDIENCIA INCIDENTAL.

Como ya se ha hecho mención, el juez de Distrito en el auto o acuerdo inicial correspondiente al incidente de suspensión del acto reclamado, señala y ordena que se rinda el informe previo, y *fijs la fecha* para la realización de la audiencia incidental una vez transcurrido el término de setenta y dos horas, periodo de tiempo que se cuenta desde que la autoridad presenta su testimonio referente a los actos reclamados.

La audiencia incidental tiene como finalidad que las partes en el juicio de amparo (quejoso, autoridades demandadas, Ministerio Público Federal, y tercero perjudicado, si lo hubiere) expresen y aporten al juez los elementos de convicción necesarios que establezcan la procedencia o no de la suspensión definitiva.

Durante la audiencia incidental la presentación de los medios probatorios adquiere un carácter restrictivo, pues sólo es posible ofrecer la prueba de inspección ocular y la documental, permitiéndose la testimonial en los casos en que por la consumación del acto reclamado se esté en la posibilidad de resultar afectada la vida, la libertad personal, el

destierro o deportación, o aquellos actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.

En lo concerniente al desahogo de las pruebas durante la audiencia incidental, estas se presentan durante la celebración de la misma; no son aplicables ni extensivas las reglas enumeradas en la Ley de Amparo, relativas al trámite seguido para la audiencia constitucional, pues en ella se ventila el fondo del asunto, consistiendo esencialmente en los agravios y conceptos de violación aducidos por la quejosa.

Dichas pruebas tienden a demostrar la certeza del acto reclamado, así que como derivadas de su propia naturaleza, las condiciones sobre las que debe descansar la procedencia de la suspensión definitiva, esto es, la suspendibilidad del acto, como el cumplimiento de los requisitos de efectividad exigidos por las fracciones II y III del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Como puntos particulares en relación a la actividad probatoria de las partes, existe una cierta independencia entre la audiencia constitucional y la incidental, pues las presentadas en cada una de ellas, no surten efectos en la otra,

por lo que el juez de Distrito no puede decidir sobre la interlocutoria suspensiva con el simple "tener a la vista" las constancias que obran en autos desde la presentación de la demanda; se constriñe a los litigantes presentar para cada etapa procesal las copias certificadas en que se conste la existencia de los actos reclamados.

Una vez que hayan sido practicadas las pruebas ofrecidas, las partes deben de manifestar sus alegatos, entendiéndose a aquellos como las consideraciones de derecho que demuestren, apoyándose en las probanzas presentadas, la procedencia de la suspensión definitiva.

Por último, ya que los litigantes hubieran externado sus debidas alegaciones, el juez federal deberá dictar en ese mismo acto la resolución que proceda conforme a derecho, decidiendo en conceder o no la suspensión definitiva sobre la ejecución de los actos reclamados.

*

*

*

*

*

4.2.3. INTERLOCUTORIA SUSPENSIONAL.

La interlocutoria que recae al incidente suspensional está regulada por varios preceptos legales y principios jurídicos.

El primero de ellos implica y hace alusión a que la suspensión no debe impedir la continuación del procedimiento administrativo o judicial en el cual se encuentre el acto reclamado, hasta que no se dicte resolución firme en él. Lo anterior que se encuentra enmarcado en el artículo 138 de la Ley de Amparo se encuentra ampliamente corroborado con tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que nuestro más Alto Tribunal considera a los procedimientos de carácter administrativo o judicial como de "orden público", los cuales no deben de suspenderse.

Establece que los efectos de la suspensión deben girar en relación a las consecuencias o efectos extraprocesales en perjuicio del demandante, originados por la secuela procesal del acto reclamado en cuestión.

El segundo estatuye la obligación del juez de Distrito de abstenerse a el análisis sobre si el quejoso o el tercero hayan

comprobado sus derechos, pues estos son parte del examen del fondo de la sentencia constitucional.

En otras palabras, para el efecto de la procedencia de la suspensión, el accionante está constreñido a demostrar, aún de manera presuntiva, el interés jurídico que guarda en la obtención de dicha medida, para el efecto de comprobar el supuesto del requisito previsto en la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, dispositivo jurídico que hace mención sobre la dificultad de reparar los daños y los posibles perjuicios que se pudieran causar con la ejecución de los actos reclamados.

El tercero manifiesta, con apoyo en jurisprudencia, que "en la interlocutoria suspensiva no deben de estudiarse cuestiones que se refieran a el fondo del asunto". (Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 1046. Tesis 189 de la Compilación 1917-1965, Tesis 187 del Apéndice 1975, Materia General (Tesis 310 Apéndice 1985)).

La imposibilidad de analizar cuestiones de fondo concierne no sólo al examen de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, sino a la misma procedencia o improcedencia del juicio de garantías, de tal manera que al concederse o negarse la suspensión definitiva no

deben de estudiarse aspectos que pudieran originar el sobreseimiento.

Por último, en las resoluciones suspensivas también impera el principio de estricto derecho, el cual se retoma en el sentido de que la interlocutoria sólo debe de ocuparse exclusivamente de los actos sobre los cuales se haya solicitado la suspensión, siendo obligación del juez de Distrito fijar concreta y claramente el acto que haya de suspenderse, sin detener la actividad de la autoridad responsable que pueda desempeñar en relación con el quejoso mediante actos distintos de los que se hubiese ya combatido.

4.2.4. FACULTADES DEL JUEZ PARA CONCEDER O NEGAR LA SUSPENSION DEFINITIVA.

El Juez de Distrito posee una serie de facultades en relación a la forma, modalidades y condiciones que revestirá la resolución que recae a el incidente de suspensión, mismas que se instituyen en el artículo 124, *in fine*, de la Ley de Amparo, consintiendo en la procuración por parte de dicho funcionario judicial en "fijar la situación en que habrán de

quedar las cosas", así como tomar "las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio".

El juez federal al poner en práctica tales facultades establece las modalidades que considere idóneas a las cuales debe quedar sujeta la suspensión definitiva, mismas que imponen obligaciones a ambos sujetos procesales para determinar el alcance justo y equilibrado de la multicitada medida cautelar.

El cumplimiento que reportan dichas obligaciones pueden reportar dos efectos: en primer lugar, esclarecer y determinar las condiciones a las que debe de sujetarse el quejoso en el goce de la suspensión definitiva; en segundo lugar, la demarcación misma sobre el ámbito de acción de las autoridades frente al quejoso, así como la esfera en que retienen su jurisdicción frente a él.

En dicho sentido, la responsable demandada se encuentra supeditada a la autoridad judicial, pero únicamente en lo concerniente a los actos que se impugnan por el quejoso, extendiéndose tanto a el procedimiento principal como al accesorio, en este caso, el incidente suspensorial.

En caso contrario se equivaldría a hacer nugatoria e innecesaria la suspensión, y a restarle importancia a la condición de igualdad de partes entre la autoridad y el agraviado, bastando aclarar que las modalidades deben de ser puntualmente cumplimentadas por las agraviantes, sin que estén facultadas para imponer condiciones a el quejoso, motivadas por la imposibilidad de ejecutar sus actos que se le han suspendido.

Por otro lado, sí legalmente se considera que procede la suspensión definitiva cuando concurren y son demostradas y jurídicamente satisfechas las tres condiciones genéricas exigidas por el artículo 124 de la ley, es de entenderse que en ausencia de alguna de ellas no ha lugar a que se conceda la suspensión definitiva de los actos reclamados.

Tal situación se presenta al producirse cualquiera de los siguientes causas :

- "1. Si los actos reclamados no son ciertos;
2. Si, a pesar de que resulten existentes, su carácter los manifieste como no susceptibles de ser paralizados, o sea,

por lo general, cuando son absolutamente negativos o estén totalmente consumados;

3. Si su detención afecta a el interés social o viola disposiciones de orden público (fracc. II del art. 124);

4. Si con motivo de su ejecución no se causan al agraviado daños y perjuicios de difícil reparación (fracc. III del mismo precepto). 30

De este modo, en el incidente suspensorial, se debe de examinar en el sucesivo orden que son numeradas todas y cada una de las anteriores causas, bastando la presencia de sólo una de ellas para que se niegue la suspensión definitiva.

La interlocutoria suspensorial, que se dicte en el sentido de negar la paralización de los actos reclamados, deja camino libre a la autoridad demandada para la ejecución de los mismos, aún cuando se interponga la revisión en contra de la mencionada sentencia, teniendo como efecto ulterior, que se deje insubsistente la suspensión provisional, si es que esta se hubiere concedido.

30. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. Cit.*, pp. 797.

5. EXAMEN DE LOS ACTOS RECLAMADOS PARA
OTORGAR LA SUSPENSION.

5.1. CERTEZA.

La Suspensión de los actos reclamados sólo es procedente frente a aquellos actos que motivan el ejercicio de la acción de amparo, por lo que en su ausencia, o si el mismo agraviado no demuestra su existencia en el mismo acto de la audiencia incidental, según lo preceptuado por el numeral 131 de la ley reglamentaria, sin desvirtuar el contenido del informe previo rendido por la autoridad, no tendrá el Juez de Distrito materia sobre la cual descansará el incidente suspensivo, sin mencionar la posibilidad de que la misma acción de amparo se declare posteriormente improcedente y se sobresea, dando entonces por terminado el juicio.

Como se ha mencionado anteriormente, es obligación del quejoso demostrar que los actos que reclama son ciertos, que estos mismos le causan perjuicio y que de su ejecución, se estaría en la imposibilidad material de restablecer las

características imperantes hasta antes de el cumplimiento de la resolución demandada.

5.1.1. EXISTENCIA DE LOS ACTOS.

La existencia de los actos reclamados violatorios de los derechos constitucionales y su consiguiente materialidad y vida jurídica, presupone la legal procedencia de la acción de amparo, misma que acarrea efectos y consecuencias de derecho, entre ellas, la procedibilidad de la suspensión de los actos reclamados.

Pero para que el quejoso logre crear convicción en el ánimo del juzgador, la ley le otorga diversos medios probatorios, con lo cual se encuentra en aptitud de dar a conocer ante la presencia judicial el inminente peligro en que se encuentra su esfera jurídica si es que la autoridad ejecuta los actos reclamados.

5.1.2. MEDIOS PROBATORIOS.

En el acto de la audiencia incidental, en relación con los medios probatorios que legalmente proceden, el quejoso dispone de la prueba documental pública y la inspección ocular, siendo aquellos, que por su idoneidad, son capaces de demostrar la lesividad que despliegan en contra de la esfera jurídica del agraviado. La Ley de Amparo restringe la actividad probatoria durante la celebración de la audiencia a la presentación de documentos y al examen que se haga sobre las personas o cosas materia del juicio de garantías, puesto que en ese mismo acto debe quedar concluida la cuestión suspensiva, no siendo posible que la audiencia se difiera por causa de que alguna prueba requiera un lapso mayor de tiempo o complicados métodos para desahogarse.

Pero esa rigidez presenta una excepción: la prueba testimonial, puesto que es posible que las autoridades no dejen en poder del quejoso elemento alguno con el cual pueda demostrarse el inminente peligro que corre en su patrimonio si es que el acto es ejecutado; misma circunstancia que hace indispensable que se viertan ante la autoridad judicial los testimonios de las personas que hayan presenciado los hechos, por constituir la única prueba capaz de demostrar el arbitrario

actuar de las autoridades públicas, solamente cuando se trate de actos que importen peligro de perder la vida, la libertad, deportación, destierro, o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional.

Por la naturaleza de celeridad que reviste el incidente suspensorial, es admisible que las pruebas antes mencionadas se ofrezcan sin anuncio previo.

No es por demás recordar que la testimonial debe reunir los requerimientos indicados en el Código Federal de Procedimientos Civiles, que en forma supletoria llenará los vacíos que se encuentren en la Ley de Amparo, de conformidad con el segundo párrafo de su artículo 2°.

Podemos decir que la inspección ocular consiste en la visita y reconocimiento de la autoridad judicial sobre las cosas muebles o inmuebles, o personas con el fin de que el juzgador se forme convicción sobre su estado, condiciones o circunstancias que tengan relación con los hechos enumerados en la demanda de amparo. Esta prueba puede practicarse ya sea trasladándose la autoridad al lugar de los hechos, o presentándolos ante ella en el local del juzgado o tribunal.

Los documentos públicos por su misma naturaleza constituyen prueba plena, pero en caso de que alguna de las partes objete su contenido, se hará valer en el recuso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito, el cual en caso de tenerla fundada, ordenará se deje sin efectos lo resuelto en la sentencia interlocutoria, obligando a modificar el contenido de la misma.

5.2. NATURALEZA.

5.2.1. CONSUMADOS Y DE TRACTO SUCESIVO.

Los actos consumados son aquellos que se han realizado total e íntegramente, y que por lo tanto han alcanzado todos sus efectos. En esta tesitura, si la suspensión se otorgara, revestiría efectos restitutorios debiendo ser, conforme a los términos establecidos en la ley, únicamente paralizantes.

No es óbito para conceder la suspensión cuando los efectos de dichos actos no se han consumado por encontrarse algo pendiente de realizarse, si es que no se afecta el interés general ni se contravienen disposiciones de orden público.

Al contrario de los actos consumados, los de tracto sucesivo son aquellos que exigen para su realización una serie de hechos continuados, a su vez separados por un intervalo de tiempo determinado, que no impliquen una consumación momentánea.

La suspensión sí opera en contra de ellos, ya que día a día se están realizando, pero únicamente afecta a aquellos que se ejecuten o estén por ejecutarse a partir del auto de suspensión, más no sobre los anteriores, pues estos ya tienen el carácter de consumados.

5.2.2. DECLARATIVOS Y CONSENTIDOS.

Los actos declarativos se limitan a evidenciar una determinada situación jurídica, pero no implican modificación alguna de derechos o situaciones existentes que produzcan alguna afectación a la esfera de los individuos.

Al no originarse perjuicio alguno no se considera que existan agravios los cuales motiven la acción de amparo, que de entablarse sería improcedente, pero según criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia, se ha reconocido la procedencia de la suspensión en contra de las consecuencias de los actos declarativos, en razón de la siguiente tesis :

SUSPENSION, PROCEDENCIA DE LA, CONTRA DE LAS CONSECUENCIAS DE ACTOS DECLARATIVOS. Aún cuando la resolución reclamada tenga el carácter de declarativa, lo que haría improcedente la concesión de la medida suspensiva, lo cierto es que ello ocurre cuando el acto declarativo se agota con su emisión, lo que no ocurre cuando produce consecuencias jurídicas, como puede ser, entre otras, un acto de desposeimiento, y la suspensión procede respecto de estas consecuencias.

(Amparo en Revisión. RA 709/74. Lucio Mendoza y Coags. 31 de Enero de 1975. Informe 1975, Tribunales Colegiados, pdg. 185).

Los actos consentidos se pueden definir como aquellos actos de autoridad violatorios de los derechos fundamentales o del régimen competencial que no son demandados dentro del término que establece la Ley de Amparo, según lo establecido por los artículos 21, 22 y 218 de la ley.

En abundancia, el juicio de amparo no procede en contra de aquellos actos que han sido completamente consumados, en obediencia a las fracciones XI y XII del artículo 73 de la ley

reglamentaria, y, siendo que la suspensión es accesoria al juicio de garantías, si el primero no procede, la segunda jurídicamente no es posible que exista, salvo en los casos de excepción que expresamente manifiesta la ley.

5.2.3. ACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS.

Los actos positivos se enmarcan dentro del juicio de amparo en relación a su certeza o evidencia en detrimento de la esfera jurídica del individuo. Estos se traducen en la decisión o ejecución de la actividad de las autoridades, es decir, es un hacer voluntario y efectivo que impone alguna obligación a la persona, consistiendo en una privación, orden o molestia.

Ante estos actos, el juicio de amparo es legalmente procedente, y por lo tanto lo es la suspensión.

Dentro de los actos negativos se manifiesta una conducta positiva de las autoridades que se concreta en un no querer o aceptar lo solicitado por el gobernado; que, jurídicamente se entiende como rehusar.

El amparo es procedente en contra de estos actos, mas no la suspensión, que en caso de otorgarse, reportaría efectos restitutivos, considerando el supuesto de que una autoridad se rehúsera a actuar de determinada manera, el auto suspensional obligaría a acceder a la petición del quejoso, lo cual es materia de la sentencia de amparo, es decir en lo principal.

5.2.4. NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS.

Estos actos se dan partiendo primeramente de conocimiento de los actos negativos pero que reportan efectos evidentemente positivos. La diferencia entre unos y otros estriba en los efectos positivos, que se avocan en un efectivo actuar de la autoridad apartándose del rechazamiento que caracteriza a los actos puramente negativos.

La suspensión es procedente en los términos de la ley de la materia, ya que por medio de tesis jurisprudenciales se ha establecido lo siguiente :

ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS. SUSPENSIÓN.
Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo.

(Apéndice 1988, Tesis 76, Tomo Salas, p. 124).

5.2.5. PROHIBITIVOS.

En los actos prohibitivos las autoridades imponen obligaciones de no hacer a los individuos; fijan limitaciones a la conducta que tienen efectos positivos, como coartar o limitar los derechos de quien los reclama en el amparo.

La esencia de prohibitividad de los actos reside específicamente en un hacer positivo de la autoridad, a diferencia de los actos negativos donde rehúsa a acceder a lo planteado por el gobernado, donde impone restricciones a el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

La suspensión en contra de ellos es procedente, ya que Alfonso Trueba en su obra intitulada "La Suspensión del Acto Reclamado o la Providencia Cautelar en el Derecho de Amparo"³¹, sostiene que "dada la patente inconstitucionalidad del acto y en vista de la difícil reparación del daño causado, ya que la tardanza en el reconocimiento del derecho podría hacer inútil la protección que al fin concediere la sentencia definitiva, la suspensión debe acordarse."

31. TRUEBA, Alfonso. Citado por Genaro Gongora Pimentel. *La Suspensión en Materia Administrativa*. 2a. Ed.; México, Ed. Porrúa, 1993, pp. 50.

5.2.6. FUTUROS INMINENTES Y PROBABLES.

Los actos futuros inminentes son aquellos que están próximos a realizarse y su ejecución es segura en un lapso breve y reducido. Contra este tipo de actos es procedente la acción de amparo, y por consiguiente la suspensión de los mismos.

En relación a estos nuestro más Alto Tribunal sostiene el criterio jurisprudencial (*Apéndice 1975, Octava Parte, Pleno y Salas, Tesis 18, p. 34*) de que no pueden considerarse como futuros a aquellos en los que existe la inminencia de su comisión; en efecto, tenemos que reputarlos como ya dictados, pero sin ejecución, característica que suprime la incertidumbre sobre su existencia, con lo cual no pueden considerarse como futuros.

Los actos futuros probables, que también se les conoce como inciertos, pueden o no suceder; en este caso el individuo no tiene la certeza sobre su realización, puesto que aún no se han dictado ni se tiene la seguridad de que llegarán a existir; para ellos el juicio de amparo es improcedente de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 73, fracción V de la ley reglamentaria, que establece la improcedencia del juicio de

amparo en contra de los actos que no afecten la esfera jurídica del quejoso.

Es así que, jurídicamente, un acto que aún no cobra existencia dentro del campo legal no produce consecuencias que afecten al cúmulo de derechos que posee el individuo, siendo de esa manera totalmente innecesaria la acción de amparo que se promueva en su contra.

* * * * *

**CAPITULO
CUARTO**

**LA SUSPENSIÓN
DEL
ACTO RECLAMADO
EN EL AMPARO
EN MATERIA FISCAL**

CAPITULO CUARTO**LA SUSPENSION DEL ACTO
RECLAMADO EN EL AMPARO
EN MATERIA FISCAL****1. EL DERECHO FISCAL.**

Desde el surgimiento de la vida en colectividad aparece también el imperativo de satisfacer las necesidades de tipo común, que deben de ser cubiertas no sólo por un individuo en particular sino por la sociedad en general.

Es así que el Derecho Tributario -o Derecho Fiscal, como también se le conoce-, nace de la obligación que el Estado tiene de cubrir los gastos que sus funciones requieren, y para solventarlas debe de disponer de los medios materiales cuya utilización precisa pagar.

Sucedee que las finanzas públicas no se organizan mecánica y fortuitamente al impulso de las urgencias perentorias, sino que se articulan con el conjunto de estructuras ideales (normas tributarias) las cuales se requiere que sean justas, adecuadas, y técnicamente eficaces, provistas con una enorme dosis de espíritu, una fina sensibilidad de justicia y no solamente mero talento económico.

Entonces el Derecho Fiscal surge en virtud de un proceso histórico-constitucional que confiere la tutela del ejercicio fiscal, o sea, del poder de imperio en lo que se refiere a la imposición de los tributos, que puede ejercerse únicamente a través de la ley.

Dentro de este principio descansa la base del Derecho Tributario y la base del Derecho Constitucional moderno, puesto que por razones impositivas se dio lugar a el Estado moderno de derecho.

Atento a responder sobre la necesidad de regular en materia impositiva, el Congreso de la Unión tuvo a bien expedir, primeramente la Ley de Justicia Fiscal del 27 de Agosto de 1936, y posteriormente el Código Fiscal de le Federación de

1938, coincidiendo este último con un periodo de rápida evolución del Derecho Fiscal Mexicano.

El Código Fiscal de la Federación avaló a la necesidad de agrupar en un sólo cuerpo legislativo principios jurídicos aplicables a todo tipo de impuestos y a la de regular los procedimientos de las autoridades fiscales.

1.1. CONCEPTO.

El derecho fiscal recibe diversas definiciones, entre ellas Rafael Bielsa ³² sostiene que es el "conjunto de disposiciones legales y de principios de Derecho Público que regulan la actividad jurídica del fisco."

Entre los autores nacionales podemos mencionar a Pina Vara que establece a el derecho fiscal como el conjunto de las disposiciones legales referentes a los gravámenes o impuestos establecidos por el Estado, entidades federativas o municipios, con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para la atención de los servicios públicos.

32. BIELSA, Rafael. Citado por Emilio Margain Manatou. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 11a. Ed.; México, Ed. Porrúa, 1993, pp. 27.

De la Garza afirma que el Derecho Tributario "es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la Administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación".³³

Por último podemos definirlo como el cúmulo de normas jurídicas, principios o institutos de derecho público que regula la actividad del Estado como fisco y las relaciones con los particulares en su calidad de contribuyentes.

1.2. MATERIA FISCAL.

Flores Zavala considera a la materia fiscal como aquella cuestión que se refiere a la Hacienda Pública, tanto en la aplicación de los fondos gubernamentales como en su obtención.

33. DE LA GARZA, Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. 18a. Ed.; México, Ed. Porrúa, 1994, pp. 26.

Por tanto corresponde el carácter de fiscal a cualquier ingreso del erario, consistiendo en toda prestación pecuniaria en favor del Estado, sin que interese distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral, algún establecimiento que tiene en cierto aspecto funciones estatales, o algún ente público, ya sea entidad federativa u organismo municipal.

Los créditos adquieren el distintivo de "fiscales" cuando el sujeto activo sea el poder público, sin tomar en cuenta las circunstancias del sujeto pasivo para determinar el carácter de la prestación adeudada. Es decir, es todo débito favorable a la Hacienda estatal originado por la causación de los hechos y situaciones enmarcados en las diversas legislaciones impositivas, que por su sola realización obliguen al causante a hacer entrega de los respectivos pagos señalados.

2. EL CREDITO FISCAL.

2.1. ACREEDOR.

Dentro de nuestro derecho, el sujeto activo o acreedor de la obligación tributaria es el Estado. Pero éste se

encuentra constitucionalmente alterado, pues lo divide en diversas competencias de naturaleza y alcance diverso.

En el orden fiscal mexicano el sujeto activo se encuentra organizado de la siguiente manera :

- a) La Federación, que posee el mayor número de facultades fiscales;
- b) Los Estados o entidades federativas y el Distrito Federal; y
- c) Los municipios.

Este sistema se encuentra dispuesto de conformidad con la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, que entre las obligaciones de los mexicanos establece: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

La ley faculta a estos tres entes jurídicos que, como acreedores, tienen el derecho de exigir el pago de los tributos; pero este derecho no tiene en todos el mismo alcance, permitiéndose a la Federación, a los Estados y al Distrito Federal establecer los impuestos que consideren necesarios para

cubrir sus presupuestos, mientras que los municipios sólo pueden recaudar las contribuciones que les fije la legislatura local (artículo 115, fracción II de la Constitución Federal).

También la fracción IV del numeral en cuestión ordena que se administrará en forma libre la hacienda municipal "que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor" (D.O.F. 3 de Febrero de 1983).

Por otro lado, la ley federal no limitará las facultades inherentes a los Congresos locales en materia impositiva, ni concederá exenciones en relación con las mismas, pero esas atribuciones no podrán exceder de lo constitucionalmente dispuesto.

2.2. DEUDOR.

Deudor o sujeto pasivo es la persona sobre la que legalmente recae la obligación de pagar los impuestos. El

artículo 1° del Código Fiscal de la Federación establece la obligación de las personas físicas como morales para cubrir los gastos financieros conforme a las leyes fiscales respectivas, entonces, de acuerdo con esta definición es sujeto pasivo del impuesto el individuo cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, es decir, la persona que realiza el acto, el dueño o productor del objeto que la ley toma en consideración para establecer el gravamen, pero también es el sujeto que está obligado legalmente al pago en sustitución o en forma conjunta, conociéndose como verdadero pagador del impuesto, o en ocasiones, el responsable solidario.

2.3. FACULTADES DE LA AUTORIDAD HACENDARIA LA DETERMINACION DEL CREDITO FISCAL.

La determinación doctrinalmente ha sido definida como el acto u operación posterior al señalamiento de la ley, de las circunstancias o presupuestos de hecho de cuya producción deriva la sujeción del tributo.

Dino Jarach sostiene que la determinación tributaria es un acto jurídico de la administración en la cual está manifiesta su pretensión, contra determinadas personas, en carácter de contribuyentes o responsables, de obtener el pago de la obligación tributaria sustantiva. Por su parte, Sergio F. de la Garza afirma, atendiendo al sistema de determinación mixto en el que el sujeto pasivo colabora en forma auxiliar con la autoridad, que la determinación es un acto por el que el causante reconoce la realización de un hecho generador que le es imputable o un acto de la administración por el que constata esa misma realización, y en ambos casos por el que liquida el monto o quantum, una vez que ha sido valorizada la base imponible y aplicada la tasa ordenada por la ley.

Como en líneas anteriores se citó, existen dos variantes dentro del procedimiento de determinación del crédito fiscal por la Autoridad Hacendaria, por un lado, en aquel caso en que existe participación o cooperación del deudor tributario, conociéndose como "determinación mixta"; o en aquél en que la determinación se realiza sin colaboración del contribuyente, siendo esta la llamada "determinación de oficio".

Este último tipo de determinación puede ser como consecuencia, ya sea, de la revisión sobre la declaración, de

los casos anómalos, de alguna omisión, o de graves irregularidades en la conducta del contribuyente, en la que la autoridad indaga por sí misma los elementos del hecho generador del crédito fiscal.

A diferencia del orden normativo imperante en Europa, donde la determinación del crédito fiscal es exclusivamente a cargo de la autoridad tributaria, en nuestro país, el Código Fiscal de la Federación desde el año de 1967 estableció el sistema de determinación por los sujetos pasivos y ordena que, siempre y cuando exista "disposición expresa en contrario", la determinación deberá realizarse por el sujeto activo de la relación tributaria.

La finalidad del procedimiento de determinación es el de cuantificar el crédito tributario en una cantidad absolutamente precisa, que pueda ser requerida por la administración al sujeto pasivo por adeudo propio, partiendo de la declaración presentada por el contribuyente; la autoridad está conferida de las más amplias facultades para examinar los resultados contables ofrecidos por el causante, pudiendo en su caso prescindir de los datos contenidos en la misma, a causa de las posibles deficiencias que pudiera adolecer, para proceder en su

momento a emitir un acto de determinación con los datos que ella haya indagado y que estime correctos.

La determinación con base cierta se practica generalmente dentro del sistema mixto en el que el contribuyente, al presentar su declaración, ofrece ante la autoridad todos aquellos hechos o datos necesarios para que con pleno conocimiento, comprobación y certeza de los mismos acontecimientos proceda a emitir la liquidación. En otras palabras, habrá determinación con base cierta cuando el fisco conoce con plena evidencia el hecho y valores imponibles.

Pero en aquellos casos en que la autoridad está imposibilitada para conocer con precisión las omisiones en que incurra el contribuyente, a causa de que omite declarar o no proporcione los libros o documentos correspondientes, podrá determinar el crédito fiscal en forma deductiva o estimativa, el cual estará basado fundamentalmente en presunciones. A lo anterior se le conoce como determinación con base presuntiva de bases imponibles.

Las hipótesis en que la autoridad se apoya para determinar presuntivamente la utilidad fiscal de los contribuyentes, así como los actos por los que se deben pagar contribuciones, están

reguladas en las distintas fracciones del artículo 55 del Código Fiscal de la Federación.

En dichos preceptos jurídicos se permite determinar presuntivamente cuando no se obstaculice la iniciación o libre desarrollo de las facultades de comprobación; se omita presentar declaraciones dentro de los términos marcados en la ley; no se exhiban o se alteren los libros y registros en los que conste un porcentaje mayor al 3% de lo declarado; cuando se desatiendan las obligaciones consistentes en la valuación de los inventarios; cuando se altere el funcionamiento de las maquinas de comprobación fiscal; y cuando se adviertan otras irregularidades en la contabilidad que impida el conocimiento de las operaciones.

Por su parte, el artículo 56 del mencionado ordenamiento jurídico establece como método para la determinación presuntiva referida en el numeral 55 el cálculo sobre los ingresos brutos de los contribuyentes y sobre el valor de sus actividades y actos que impongan el pago de contribuciones, partiendo, en su caso, de los datos contenidos en los informes contables, de declaraciones de años anteriores, de la información (compulsas) que sea dada a conocer por medio de terceros relacionados con los negocios del contribuyente, o con cualquier otra

información obtenida por las autoridades en el ejercicio de sus facultades de comprobación o en la utilización de métodos de índole económica.

La determinación de la obligación tributaria reviste en sí un acto administrativo, constituyéndose como la última parte de un procedimiento que se inicia con la declaración del contribuyente, acto que de acuerdo a las facultades de revisión de la autoridad, se contrapone a la determinación hecha por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

El pronunciamiento emitido por la administración que impone obligaciones crediticias debe contener la existencia del débito, la base de medida correspondiente a dicha obligación y el monto de ésta, con la minuciosa indicación de la normas de derecho aplicables.

El Tribunal Fiscal de la Federación ha resuelto que dentro de nuestro sistema jurídico de supremacía constitucional, las autoridades están constreñidas en los términos del artículo 16 a fundar y motivar toda resolución que afecte los derechos de los particulares, esto es, citar la norma jurídica correspondiente e invocar las circunstancias de hecho que

determinen su aplicabilidad, estableciendo el fundamento racional, jurídico y lógico.

Igualmente considera el referido órgano jurisdiccional que "debe darse a conocer a los causantes en forma exacta los motivos y fundamentos (de las resoluciones), pues de otra suerte no podrían ejercitar en forma debida su derecho de defensa...". 34

Toda determinación debe cumplir en forma extrínseca con los requisitos previstos por el artículo 38 del Código Fiscal, dado que en su omisión, se estaría en la facultad de impugnar esa resolución impositiva por medio del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

3. INCIDENTE SUSPENSIONAL EN EL AMPARO FISCAL.

3.1. EN EL AMPARO INDIRECTO.

El Juicio de Amparo Indirecto en materia fiscal es procedente de acuerdo a los artículos 114 fracción I y II, y segundo párrafo de la Ley de Amparo, 107 fracciones III, inciso

34. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, núm. 13, pp. 296. Citado por Francisco de la Garza, *Op. cit.*, pp. 782.

b), IV y VII de la Constitución, y, 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, de los dispositivos jurídicos antes señalados, podemos hacer un somero bosquejo de la gama de actos administrativos en materia impositiva que son recurribles por medio del juicio de garantías ante los juzgados de distrito.

La legal procedencia del juicio de amparo en estos casos obedece al hecho de que se causa un daño que *no es subsanable* mediante los medios de defensa ordinarios establecidos previamente en la ley de la materia, por lo cual no es óbice para el legal trámite del juicio de garantías, que se esgriman las diversas causales de improcedencia enumeradas en la ley reglamentaria, mismas que tienden a lograr un desechamiento por no agotar previamente los recursos legales mencionados.

Primeramente el artículo 114 de la Ley de Amparo, en su fracción primera, establece la procedencia del amparo en contra de leyes o reglamentos en materia impositiva, ya sea de ámbito local o federal, tratados con otras potencias, o reglamentos que sean expedidos por el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89, fracción I constitucional, que

causen, desde el primer acto de aplicación, perjuicios al quejoso.

La fracción segunda, y segundo párrafo, indica la procedencia en contra de aquellos actos que no provengan de tribunales administrativos ni judiciales y que se deriven de un procedimiento en forma de juicio, entendiéndose ese acto como la resolución definitiva que esté viciada por aquellas violaciones cometidas durante el procedimiento o en la misma resolución, por virtud de las cuales el quejoso quede sin defensa o privado de los derechos que la ley le conceda.

Dentro de este supuesto legal quedan comprendidas todas aquellas violaciones a los principios elementales del procedimiento (artículo 16 de la Constitución), cometidas por autoridades diversas dentro del marco de la administración pública; por ejemplo, el embargo practicado por la Tesorería de la Federación con motivo de la omisión en el pago de contribuciones fijadas en la ley.

En este supuesto las transgresiones al orden constitucional que en concreto originan el ejercicio de la acción de amparo, consisten en la falta de acreditación por parte de los ejecutores, embargo realizado fuera de horas hábiles,

designación del depositante de los bienes del particular en persona no presente durante la ejecución del embargo, falta de legal emplazamiento y omisión de dejar en poder del quejoso copia del acta y citatorio respectivo.

Dichas violaciones causan perjuicios no reparables mediante recurso legal alguno, por lo cual se le deja en total estado de indefensión, y habiéndose agotado el principio de definitividad (segunda párrafo, fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo), el juicio de amparo es procedente.

Las fracciones IV y VII del artículo 107 del Pacto Federal elevan a rango constitucional la procedencia del juicio de amparo promovido en contra de las resoluciones, autos o actos de autoridades administrativas o leyes, dentro o fuera de juicio o después de concluido, las cuales causen agravios no reparables mediante sistema alguno de defensa.

Dichos dispositivos jurídicos regulan la procedencia del juicio de Amparo en contra de los actos, que pronunciados en un procedimiento en forma de juicio, causen agravios no son subsanables mediante algún recurso legal, o que existiendo en la ley de la materia, sea optativo para el agraviado agotarlo en cualquiera de las dos vías.

Para este supuesto legal tomemos, a manera de ejemplo, el procedimiento administrativo de ejecución, practicado por el Consejo Consultivo en el Distrito Federal, dependiente del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual ordena trabar embargo motivado por la omisión de liquidar las cuotas obrero-patronales; diligencia administrativa que causa agravios y hace nugatorios los derechos del contribuyente, puesto que, se ejecuta sin observar lo dispuesto por el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, esto es en los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación, se omite exhibir y dejar copia en poder del particular de la orden correspondiente, además de causar agravios a terceros, en virtud de que los bienes embargados no pertenecen a la negociación o empresa visitada.

El inciso b) de la fracción tercera del numeral constitucional en comento establece la base normativa por la cual es procedente el juicio de amparo bi-instancial contra aquellos actos de tribunales judiciales o administrativos que presenten transgresiones a la ley dentro de juicio, fuera o después de concluido, y que por su ejecución sea de imposible reparación, aún habiéndose agotado los recursos legales pertinentes. Esta inciso concuerda con el texto de la fracción tercera del artículo 114 de la ley reglamentaria.

Bajo los supuestos contemplados en el inciso b) de la fracción mencionada, podemos señalar la ejecución ilegal de la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, que reconoce la validez de los actos impugnados; ejecución que se realiza después que la sentencia en cuestión causó ejecutoria, por lo cual dicho acto se considera efectuado fuera de juicio.

Por último, el artículo 54 (fracción IV) de la Ley Orgánica del Poder Judicial confiere plena procedencia del juicio de garantías en contra de los actos antes indicados, ya que precisa todas aquellas controversias que deberán conocer los juzgados de distrito en materia administrativa.

3.1.1. PROCEDIBILIDAD.

La Suspensión provisional solicitada contra la ejecución de resoluciones que impongan el pago de impuestos, multas y demás contribuciones fiscales se regirá conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo.

El primer párrafo de este dispositivo legal establece el criterio de discrecionalidad del juzgador para conceder la

paralización de los actos impositivos; es decir, constituye el examen del caso específico para determinar si es que se causa menoscabo a los egresos estatales por impedir que sean oportunamente cobrados los tributos.

En diversas opiniones de la Suprema Corte de Justicia, se ha establecido jurisprudencialmente la obligación de no suspender el cobro de contribuciones en virtud de que se pueden producir perjuicios a la sociedad o al Estado derivados de la falta de servicios públicos, por no recaudarse en su oportunidad los impuestos necesarios para su realización, por lo cual resulta imperativo al juzgador negar la suspensión, quedando en caso de su concesión imposibilitado el Estado para hacer frente a sus erogaciones. (Apéndice al Tomo CXVIII, *Testis* 540 y 558. *Testis* 131 y 145 de la *Compilación 1917-1965*, y *Testis* 210 y 214 del *Apéndice 1975, Segunda Sala (Testis 120 y 121 del Apéndice 1985)*).

Esta reserva reside en el hecho de no ser categórica la negativa de suspender los actos cuando importen el pago de cuotas fiscales en favor del Estado, cuando se trate de casos aislados y concretos que no ocasionen perjuicios a la Hacienda Pública, por ejemplo el pago de una multa o el cobro coactivo de impuestos que arbitrariamente se señalen, lo cual el juez podrá acordar la suspensión que surtirá efectos, siempre y

cuando se asegure la suma materia de la controversia en depósito ante la Tesorería de la Federación, del estado o municipio que corresponda.

3.1.2. SUBSTANCIACION.

Los requisitos que debe reunir toda petición suspensiva consisten en la satisfacción de las condiciones genéricas exigidas por las tres fracciones del artículo 124 de la Ley de Amparo, que a su vez son la solicitud expresa del demandante, que no se contravengan disposiciones de orden público ni se afecte el interés social y que con la ejecución del acto reclamado sea difícil la reparación de los daños y perjuicios que se ocasionen al agraviado.

La Suspensión de los actos reclamados puede solicitarse con la presentación de la demanda de amparo o en escrito adicional. Dentro del curso de garantías, el accionante deberá incluir un capítulo en el que haga patente su petición de suspender el acto que le afecta, exponiendo al juez los fundamentos legales que estime necesarios a fin de apoyar el otorgamiento de la medida paralizante.

Asimismo, el solicitante está facultado para allegar ante la autoridad judicial su solicitud de suspensión en cualquier momento del proceso, antes de dictarse la sentencia de amparo, y aún después de haberse dictado siempre y cuando contra la misma se entable el recurso de revisión, medio legal que retarda que la misma cause ejecutoria hasta que se haya resuelto.

En la práctica debe presentarse el escrito donde se requiera la suspensión con dos copias, pues atendiendo al artículo 142 de la ley, el incidente suspensorial se tramita por cuerda separada, llevándose el expediente por duplicado.

Una vez presentado el escrito suspensorial el juez de distrito deberá dictar el auto inicial en el que se ordena se forme el expediente relativo. Según la naturaleza del asunto se podrá conceder la suspensión provisional cuando se constituya garantía a satisfacción del juzgado ante la institución financiera que se señale. Igualmente se ordena a la autoridad responsable que rinda su informe previo dentro del término de veinticuatro horas, se especifica el estado en que habrán de quedar las cosas hasta no se resuelva la suspensión y se fija día y hora para que tenga verificativo la audiencia incidental.

La suspensión provisional que, después de satisfechos los requisitos apuntados en el artículo 124 de la ley, se dicte tendrá como efecto inmediato proteger los intereses del quejoso, mientras se resuelve la definitiva, ordenando no alterar el estado en que se encuentran las cosas desde que se notifique, ya sea el auto admisorio de la demanda de amparo o el auto inicial del incidente de suspensión, ni realizar los actos que se reclaman, para evitar que se originen las consecuencias propias del cumplimiento de ejecución. Como efecto correlativo se da el que se dicten las medidas convenientes para evitar que se defrauden los derechos de terceros y se eviten perjuicios a sus intereses, mediante la imposición de garantías que se abonen por el promovente, así como limitar las modalidades y requisitos que complementen la suspensión, mismos que proporcionen una mayor claridad del asunto.

En el informe previo que vierte la autoridad sólo se indica la existencia o no de los actos recurridos, la cuantía del asunto y las razones por las que la no se debe de conceder la suspensión provisional.

Los datos presentados únicamente informan al juzgador sobre la existencia, características y circunstancias de la ejecución del acto reclamado; alega sobre la constitucionalidad de los

mismos, los cuales se encuentran producidos conforme a derecho, situación que legalmente hace improcedente la suspensión.

En el capítulo respectivo a el informe previo, se mencionó los dos posibles cauces que podía tomar: el primero de ellos consiste en la afirmación sobre la existencia de la ejecución de tales actos, es decir, es una especie de allanamiento por parte de la autoridad en el sentido de que no niega el procedimiento que se lleva a cabo en contra de los intereses del quejoso. En este supuesto el juez de Distrito analiza si la suspensión se encuadra conforme a cada una de las tres fracciones del artículo 124 de la ley reglamentaria.

El segundo preve la negativa o contradicción rendida sobre las afirmaciones presentadas por el demandante, ya sea desde la reiteración acerca de la constitucionalidad de la ejecución de los actos hasta su total desconocimiento de los mismos.

Ante esta situación, el quejoso debe exhibir durante la celebración de la audiencia incidental los elementos de prueba que sean capaces de demostrar la existencia de esos actos, los hechos en que se presentan los mismos, los perjuicios que le pudiera ocasionar y que en su ejecución se estaría ante la

imposibilidad de reponer las cosas en el estado en que se encontraban hasta antes de su cumplimiento.

Durante ese acto se dispone de la facultad para presentar documentos públicos o de ofrecer la inspección ocular. Las documentales pueden consistir en la orden de embargo y remate que se practique sobre los bienes del quejoso con motivo del aseguramiento del interés fiscal; la inspección ocular se desahoga con el cercioramiento de la autoridad judicial sobre realización ilegal de ciertos hechos, por lo cual los funcionarios adscritos al juzgado se trasladan para constatar que en efecto se pretende realizar los hechos que menciona el quejoso, por ejemplo, el secuestro y remate de vehículos o la intervención administrativa y a la caja de empresas mercantiles.

Una vez desahogados los medios probatorios y hechas las alegaciones pertinentes, el juez de distrito, en ese mismo acto de la audiencia incidental, dictará la interlocutoria suspensiva, en la que se conceda o niegue la suspensión definitiva.

Esta suspensión definitiva abarcará solamente la ejecución sobre los hechos que hayan de realizarse, y no sobre los ya

realizados pues estos se consideran como consumados, para los cuales la suspensión no es procedente.

La interlocutoria incidental que conceda la suspensión definitiva tiene como efecto principal ordenar a la autoridad que decreta cesen los procedimientos ejecutivos a fin de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran hasta que no se resuelva la cuestión principal en el Amparo Indirecto.

La definitiva surte efectos desde el momento en que es notificada la autoridad, siendo efectiva únicamente contra los actos que se pretenda ejecutar posteriormente a su otorgamiento.

3.2. EN EL AMPARO DIRECTO.

El Juicio de Amparo Directo en materia fiscal que se trámita ante los Tribunales Colegiados de Circuito es previsto legalmente por las fracciones III, incisos a) y c), V, inciso b) y segundo párrafo del inciso c) y VI del artículo 107 constitucional; artículos 158, 159, fracciones I, II, III, V,

VI, VII, VIII, IX, X y XI, y 161 de la Ley de Amparo; y, artículos 25, fracción III y 44, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De los numerales de derecho antes mencionados, se advierte que únicamente el amparo directo procede en contra de resoluciones definitivas que decidan la controversia principal, o en contra de aquellas que pongan fin al juicio, frente a las cuales la ley no establezca ningún recurso ordinario, por medio del cual se tienda a modificar o revocar el sentido o contenido del auto o sentencia.

La fracción tercera del artículo 107 del Pacto Federal establece "cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá ...", en materia administrativa contra las sentencias dictadas por las salas del Tribunal Fiscal de la Federación o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o los Estados, las cuales dan fin a los juicios de nulidad que ante ellas se promuevan.

En la fracción quinta, inciso b), de ese mismo artículo se hace alusión a las resoluciones finales que dicten dichos órganos de justicia, mismas que no son reparables mediante por

... algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal. El segundo párrafo del inciso c) de esa misma fracción, preve la posibilidad de que esas sentencias sean recurridas aún por la misma autoridad que originó el acto, procediendo es este caso el recurso de revisión, puesto que jurídicamente ilógico que las autoridades demanden el amparo en contra de sus propios actos, según se desprende de lo dispuesto por el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política.

La fracción sexta regula el ejercicio legal, trámite y términos a los cuales se sujetará el amparo directo promovido ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia, cuando ejerza su facultad de atracción.

La Ley de Amparo, por su parte, especifica cada una de las violaciones al procedimiento que afectan las defensas del quejoso (artículo 159); mismas transgresiones que figuran durante el proceso o en la sentencia y que por lo tanto causan agravios, daños y perjuicios irresarcibles a través de los medios ordinarios establecidos en la ley.

El numeral 161 indica que los agravios que se funden en las fracciones del artículo anterior, exclusivamente serán hechos valer en la vía de amparo, al promoverse la demanda, expresando

cada uno de ellos, así como los conceptos de violación y razonamientos jurídicos en las que la actora acredite las diversas violaciones cometidas en contra de su esfera jurídica.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación confiere a los Tribunales Colegiados de Circuito la competencia legal para conocer de los juicios de amparo en las modalidades anteriormente citadas, tanto en el ámbito federal como local, y respalda jurídicamente la facultad de atracción que ejerce la Suprema Corte cuando los asuntos por sus especiales características ameriten su conocimiento.

3.2.1. PROCEDIBILIDAD.

El juicio de garantías promovido en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, así como los tribunales de lo Contencioso Administrativo de los estados como del Distrito Federal, es legalmente procedente cuando se combaten alguna de las violaciones enmarcadas en las diversas fracciones del artículo 159 de la Ley de Amparo.

La fracción I considera como agravio suficiente para ser impugnado en la vía constitucional cuando no cite la autoridad hacendaria a el particular en la forma prevenida por la ley, y aún habiendose reclamado esta situación durante el juicio de anulación, la sala determine reconocer la validez del acto impugnado.

La fracción tercera permite la acción de amparo cuando no se reciban las pruebas que legalmente se ofrezcan.

En su sexta fracción reconoce la procedibilidad de la acción constitucional cuando no se concedan los términos previstos por la ley, por ejemplo, para ampliar la demanda de nulidad o para presentar los alegatos, y aún así se dicte sentencia definitiva.

La fracción séptima enmarca su procedencia cuando en los considerandos de la sentencia se tomen en convicción elementos probatorios aportados por la parte contraria, los cuales el quejoso desconocía.

La fracción VIII indica que cuando no se le muestren al quejoso, los documentos y autos del expediente, con los cuales

pueda alegar, e incluso refutar lo expresado por la contraparte, procederá la acción de amparo.

En la fracción novena se preve el caso en que la sala deseche los recursos legalmente interpuestos, por ejemplo, el desechamiento del recurso presentado en contra de la resolución que niegue la intervención de terceros en el juicio, verbigracia los terceros que afirmen que los bienes que han sido embargados son de su propiedad.

La fracción décima establece el supuesto en el que determinada sala regional no se abstenga de conocer un asunto en el cual es incompetente por razón de territorio, o cuando los magistrados sean recusados, y aún así concluya el juicio con sentencia definitiva.

3.2.2. SUBSTANCIACION.

En los juicios de Amparo uni-instancial, la suspensión de los actos reclamados es está encomendada a la propia Sala del Tribunal Fiscal de la Federación (o a las Salas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los

Estados), en razón de ordenar la suspensión de la ejecución de la sentencia reclamada, en concordancia a lo dispuesto en el artículo 107, fracciones X y XI de la Constitución Federal.

El Tribunal Colegiado de Circuito que tenga conocimiento de la demanda de garantías no se encarga de dictar las medidas suspensionales, sino la autoridad responsable que ha dictado la sentencia reclamada.

De la interpretación legal que se dé a la fracción décima del numeral citado, es suspendible la ejecución de las sentencias que en materia de contribuciones fiscales se reclamen mediante el juicio de amparo, en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, las cuales son satisfechas mediante la garantía al interés fiscal que sea depositada ante la Tesorería de la Federación, u organismos que se designen, en el momento en que se impugna el procedimiento administrativo de ejecución y se garantiza el interés fiscal (artículo 144 del Código Fiscal de la Federación y artículo 60 del Reglamento del C.F.F.), todo anterior al juicio de nulidad entablado en contra de las resoluciones que tengan por infundado el recurso en contra del procedimiento administrativo de ejecución.

Por ende, tal medida debe subsistir mientras se falla ejecutoriamente el amparo contra la sentencia definitiva que el Tribunal Fiscal haya emitido. Es decir, la suspensión que decreta el tribunal de anulación, no tiene otro efecto que el de prolongar la que el quejoso hubiere obtenido con antelación, al promover el juicio fiscal en el que haya recaído la sentencia reclamada.

Para que opere la suspensión, es menester de la quejosa presentar las debidas copias del curso de garantías para las demás partes en el juicio, incluyendo una para el Ministerio Público, y otra para el expediente.

Cabe aclarar que las garantías enunciadas para que surta efectos la suspensión, no serán exigidas, si estas ya fueron cubiertas, pues es jurídicamente ilógico garantizar dos o más veces el crédito que constituye la suerte principal en el juicio, más si es obligatorio fijar y cubrir dicha garantía si en el transcurso de la secuela procesal no fue presentada.

De todo lo anterior, se deduce que la suspensión dentro del amparo directo no constituye en sí el mismo procedimiento incidental que se da en el amparo ante los jueces de distrito, pues, tanto en materia civil como administrativa, las

autoridades demandadas están constreñidas a decretar en el auto que tiene por recibida la demanda de amparo, la paralización de todo procedimiento que tenga por objeto ejecutar los actos que dieron motivo al juicio de nulidad, que por el momento son reconocidos como válidos.

* * * * *

CONCLUSIONES

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

PRIMERA.

La Suspensión del Acto Reclamado tiene como finalidad primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia principal que en su momento declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada, eficaz e íntegramente.

SEGUNDA.

Los efectos de la suspensión implican el cese por un tiempo limitado de los actos impugnados por la vía constitucional que busquen realizarse, impidiendo para lo futuro su nacimiento, desarrollo y resultados; mismas consecuencias provenientes del decreto suspensorio cuya vida jurídica será hasta que se resuelva el juicio principal, sin que tengan por resultado, la restitución del quejoso en las

garantías violadas, ya que dichos efectos son propios de la sentencia que el juicio de amparo pronuncie. Por tanto resulta absurdo pretender obtener la devolución en el goce de las garantías con el simple hecho de lograr la suspensión provisional, y aún la definitiva, sin mencionar la posibilidad de que la Justicia de la Unión no otorgue el amparo, con lo cual, de nueva cuenta se privaría al quejoso del ejercicio de sus prerrogativas legales, situación que no concuerda con los altos fines del Poder Judicial de la Federación.

TERCERA.

Dentro de la materia de amparo fiscal, sólo procede a instancia de parte la suspensión de los actos reclamados, quedando obligado a hacer mención de ello al quejoso, por escrito, ya sea dentro de capítulo respectivo en el recurso de amparo o, posteriormente, hasta antes de que finalice con ejecutoria el juicio de amparo. En otro orden de ideas, el incidente suspensivo seguido ante el Juzgado de Distrito en materia administrativa, constituye un procedimiento que debe seguirse conforme a las reglas previstas por la Ley de Amparo, que a diferencia de la suspensión de oficio, esta se resuelve, una vez que se cumpla con cada una de las etapas

procesales, concediéndose o no, situación que se determina según la capacidad demostrativa de cada uno de los elementos de prueba aportados por el agraviado en la audiencia incidental.

CUARTA.

El otorgamiento de la suspensión definitiva, que a petición de parte se demande, no depende exclusivamente de que la situación de peligro inminente para la esfera jurídica del quejoso haya sido plenamente demostrada, sino que el juzgador por mandato de ley, debe analizar el caso en concreto y determinar si dicha concesión no perturba el interés social ni transgrede disposiciones de orden público. Independientemente de que la paralización acarree perjuicios mayores hacia el erario federal, concretamente por la no percepción oportuna de los tributos, que los originados en los bienes del demandante, esta debe otorgarse, pues un perjuicio no debe dar lugar a otro, máxime si el primero proviene de un ilegal e infundado ejercicio del poder público, situación que a la larga resulta contraria a la legalidad, sobreponiendo el interés público sobre el privado, restándole, de esa manera, igualdad a las partes dentro de la controversia materia del juicio de amparo.

QUINTA.

La eficacia de la suspensión de los actos reclamados en el derecho de amparo estriba en la garantía que otorgue el quejoso, que sea bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se pudieren causar en caso de no obtenerse sentencia favorable en el juicio de amparo. En materia fiscal los actos impositivos se presentan en situaciones distintas: por un lado, sin que anteriormente se garantice el importe fiscal ante la autoridad exactora, que por la naturaleza intrínseca del asunto se demande sin mayor trámite el amparo indirecto, ordenando de esa manera el juzgador otorgar garantía; y por otro, como oposición al procedimiento administrativo de ejecución, otorgándose previamente dichas garantías, las cuales tienen validez jurídica a través de los procedimientos, tanto administrativos como contenciosos, en la cual el Tribunal Colegiado debe tener ese otorgamiento previo como la garantía que en su momento solicitaría.

SEXTA.

A pesar de la evidente ilegalidad que revisten ciertos actos tributarios que motivan el directo ejercicio del

juicio de amparo, la obligación de otorgar garantía no debe considerarse como algo injusto o exagerado, pues como se ha dicho, la interlocutoria suspensiva no tiene el carácter de restitutoria de las garantías individuales violadas, sino que como mero formalismo, el juez de Distrito debe exigir su presentación, pues la suspensión tiene como único fin preservar la materia del juicio, con la cual pueda hacerse efectiva la ejecutoria dictada en el principal del juicio constitucional.

SEPTIMA.

Es cierto que las resoluciones suspensivas no deben de ser contrarias al régimen de legalidad planteado por la Constitución como por los códigos y leyes secundarias, pero tampoco debe permitirse, que la autoridades escudándose en el menoscabo que se causa al interés general, aboguen por la negativa del otorgamiento del beneficio cautelar, si en su actuar contrario a derecho originan daños en el patrimonio del quejoso, aún peores que los que la sociedad pudiera resentir, llegandose incluso al cierre, quiebra o desaparición de empresas y sociedades mercantiles, que en su falta originan la disminución de la planta laboral, situación que acarrea perjuicios mayores, tanto a la economía nacional como a la

sociedad. Considero que ante tales aspectos, el criterio para su concesión debe ser más flexible.

OCTAVA.

Toda vez que la suspensión de los actos paraliza la ejecución de los mismos, y que el juicio de amparo tiene como finalidad nulificarlos, no deben servir como protección en contra del legal ejercicio de recaudación de los impuestos, debiéndose imponer penalidades mayores y más estrictas en contra de aquellos que entorpezcan y falseen sus altos fines, en busca de beneficios que conforme a derecho no les corresponden.

NOVENA.

El artículo 135 de la Ley de Amparo establece que toda paralización de los actos en materia de contribuciones, que en uso de las facultades discrecionales se conceda, surtirá efectos, siempre y cuando, se otorgue depósito por la cantidad reclamada ante la Tesorería de la Federación; pero dicha discrecionalidad en el criterio del juez, operará para eximir

al quejoso del aseguramiento de dichas sumas, cuando estas sobrepasen las posibilidades económicas del quejoso, en el entendimiento de que en muchas ocasiones la determinación se realiza en forma excesiva, para lo cual la ley exceptúa las garantías que de una forma u otra, no podría cubrir la demandante.

** ** * * * * *

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

ARRELLANO GARCÍA, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa, 2a. ed., 1983, México, 1025 pp.

———, *Practica Forense del Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa, 7a. ed., 1992, México, pp 762.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 7a. ed., 1989, México, 1038 pp.

———, *Diccionario de Garantías y Amparo*, Ed. Porrúa, 3a. ed., 1992, México, 478 pp.

———, *El Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa, 30a. ed., 1992, México, 1088 pp.

———, *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, 21a. ed., 1988, México, 459 pp.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Ed. Porrúa, 2a. ed., 1973, México, 324 pp.

COUTO, Ricardo, *Tratado-Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo*, Ed. Porrúa, 4a. ed., 1983, México, 314 pp.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Ed. Porrúa, 18a. ed., revisada y actualizada, 1994, México, 1025 pp.

DE PINA, Rafael, y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, 16a. ed., 1989, México, 509 pp.

FLORES ZAVALA, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas, Los Impuestos*, Ed. Porrúa, 30a. ed., 1993, México, 521 pp.

GONGORA PIMENTEL, Genaro, *La suspensión en Materia Administrativa*, Ed. Porrúa, 2a. ed., 1993, México, 197 pp.

GONZALEZ COSIO, Arturo, *El Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa, 3a. ed. actualizada, 1990, México, 319 pp.

HERNANDEZ, Octavio A., *Curso de Amparo. Instituciones Fundamentales*, Ed. Porrúa, 2a. ed., 1983, México, 442 pp.

MARGAIN MANOTOU, Emilio, *Introducción al Estudio de Derecho Tributario Mexicano*, Ed. Porrúa, 11a. ed., 1993, México, 354 pp.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed Porrúa, 1a. ed, 1983, México, 447 pp.

RIOS ELIZONDO, Roberto, *El Acto de Gobierno. El Poder y el Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 1a. ed., 1975, México, 446 pp.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Ed. Porrúa, 15a. ed., 1992, México, 783 pp.

V. CASTRO, Juventino, *Garantías y Amparo*, Ed. Porrúa, 7a. ed., 1991, México, 591 pp.

—, *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*, Ed. Porrúa, 1a. ed., 1991; México, 182 pp.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Ed. única, 1992, México, 608 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. 107 actualizada, Ed. Porrúa, 1995, México, 132 pp.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Ed. Delma, 9a. ed., 1994, México, 506 pp.

Ley de Amparo, Ed. Porrúa, 61a. ed. actualizada, 1994, México, 489 pp.

Código Fiscal de la Federación, Ed. Delma, 9a. ed., 1993, México, 474 pp.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Ed. Ecasa, 2a. ed., 1992, México, 192 pp.

Ley del Seguro Social, Ed. Porrúa, 52a. ed., 1993, México, 1115 pp.