

402  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**CONSECUENCIAS SOCIALES DE LAS RESOLUCIONES  
EN EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO INDIRECTO**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de  
**LICENCIADO EN DERECHO**

p r e s e n t a

**ELIVERIO MENDOZA SANCHEZ**



**México, D. F.**

**1995**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A JESUS DE NAZARET.**

**A MI ESPOSA.**  
**MARYCARMEN MONTESINOS FLORES.**

**A MIS HIJOS.**

**JOANA**

**ROSA DEL CARMEN**

**JOSUE**

**ERICK JAIR**

**A MI ASESOR.**

**LIC. ELPIDIO MONTES DE OCA LE HENRY.**

**AL PROFESOR.**

**LIC. PABLO ROBERTO ALMASAN ALANIZ.**

**CONSECUENCIAS SOCIALES DE LAS RESOLUCIONES EN EL JUICIO  
DE AMPARO ADMINISTRATIVO INDIRECTO**

Introducción.....	1
I. Las Suspensiones y la Sentencia.....	4
1. Derecho, Sociología y Sociología Jurídica.....	4
2. Clasificación del Juicio de Amparo.....	8
2.1. Amparo Directo e Indirecto.....	8
2.2. Clasificación por Materia.....	14
3. Las resoluciones en el Juicio de Garantías.....	16
3.1. Interlocutorias.....	16
3.2. De fondo.....	22
4. La Suspensión del Acto de Autoridad Reclamado....	28
5. La temporalidad de la Suspensión y la Resolución de fondo.....	44
II. Antecedentes Históricos del Juicio de Amparo.....	50
1. Antecedentes en el Derecho Europeo.....	50
2. Estados Unidos de América.....	53
3. México antes de la Constitución de 1917.....	56
4. Leyes Reglamentarias del Juicio de Amparo.....	63
5. Epoca actual.....	67
III. Marco legal del Juicio de Amparo.....	75
1. La Constitución Política de 1917.....	75
2. Ley de Amparo vigente.....	86
3. Jurisprudencia y Tesis relacionadas.....	98
IV. Aspectos Sociales de las Resoluciones de Amparo....	105
1. La idea popular del Amparo.....	105
2. La legítima paralización del acto de gobierno...107	
3. El ejercicio abusivo del Juicio de Amparo.....	123
4. La sanción al ejercicio abusivo del Amparo.....	125
5. El abuso del Amparo como un reflejo de la problemática social.....	129
6. Los Derechos Fundamentales como Valor preeminente ante cualquier solución.....	133
7. Consecuencias Sociales de las Resoluciones en el Juicio de Amparo Administrativo Indirecto.....	138
Conclusiones.....	142
Bibliografía y Legislación consultada.....	146

## INTRODUCCION

La correspondencia entre Derecho y Sociología se expresa en la normalidad de la vida social. Es decir, el Derecho es una normalidad social normativizada, una conducta humana que regularmente "es", se toma y erige en conducta humana que "debe ser" para seguridad y supervivencia de la Sociedad.

El Juicio de Amparo representa la culminación de una lucha social histórica entre el monarca y el súbdito, entre el gobernado y el poder estatal, como instituto que siguió al establecimiento constitucional de los derechos del pueblo frente al Poder Público, precisamente para hacer efectivos en la realidad los Derechos Fundamentales del Hombre.

En este trabajo se trata del Juicio de Amparo Indirecto como medio legal para hacerse de una fuente de trabajo ante la carencia de empleos y para evitar la desesperante vía burocrática en la tramitación de un permiso, o licencia de funcionamiento para ejercer una actividad lícita que reconoce la Constitución Política de la República como Derecho Fundamental.

Se transcriben criterios jurisprudenciales que sustentan el interés del particular para obtener la suspensión del acto reclamado como medida judicial cautelar que paraliza la dinámica afectiva del acto de autoridad hasta en tanto se pronuncia la suspensión definitiva y, en su caso, se declara ejecutoriada la sentencia de fondo.

Se hace énfasis en la suspensión como el aspecto más noble y práctico de una institución que sigue enorgulleciendo al pueblo

de México, el Juicio de Amparo. Esta, la suspensión, ha llegado a considerarse como el amparo mismo, pues la gente ajena a las discusiones técnicas procesales del amparo piensa que al obtener tal beneficio cautelar se encuentra desde ese momento amparada, viendo la inutilidad de esfuerzos y frustración de los funcionarios que en algún momento intentaron ejecutar el acto por medio del cual se les intentó privar de su fuente de supervivencia.

Sin embargo la suspensión también ha sido objeto de abuso y quienes lo hacen así colocan en segundo plano el resultado del fondo del asunto en Amparo, anotándose que esta actitud no se proscribía en la práctica judicial y si bien existe un precepto, el 211-I de la Ley de Amparo, que sanciona la manifestación de hechos falsos o la omisión de los que le consten al quejoso cuando formula su demanda, esta disposición no se aplica porque haría nugatorio el juicio de garantías y, sobre todo, porque es bastante conocida la arbitrariedad con que se conducen algunas autoridades que están al pendiente de un error del gobernado amparado, verbigracia, que se le niegue la suspensión, para ejecutar el acto reclamado sin dejar prueba que plasme tal ejecución y obligarlo a litigar privado del derecho que no puede restituir la suspensión.

Como conclusión exponemos que ante cualquier solución que se tenga que dar a estos extremos: el de la nobleza del juicio y el uso abusivo de éste juntamente con la suspensión, debe mirarse a los altos valores preminentes que recoge la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enarbolados como Derechos

Fundamentales del Hombre que miran a la vez al desarrollo integral del bien común en la permanente evolución universal.

## CAPITULO I

### LAS SUSPENSIONES Y LA SENTENCIA

#### 1. DERECHO, SOCIOLOGIA Y SOCIOLOGIA JURIDICA.

La introducción al mundo del Derecho, para diferenciarlo y definirlo con relación a otros aspectos de la cultura, requiere de la aproximación del Hombre en su medio, es decir en la Sociedad. En esta se desarrollan las relaciones interindividuales, intergrupales, designadas como relaciones sociales que vienen a caracterizar la conducta humana y al hombre mismo, por tener sentido y un fin trazado consciente o inconscientemente.

Al hallarse inmerso en la Sociedad, el hombre es autor y actor de las relaciones sociales, crea y aporta poco o mucho al grupo al que pertenece, a la familia, al partido político, al sindicato. Las más de las veces actúa para encajar armónicamente en la maquinaria social, pero no por ello deja de tener su propia individualidad.

El vivir en Sociedad implica la continuación, la creación y recreación de conductas, pautas culturales y valores que surgen y se arraigan a través del tiempo, y así aparecen reglas de conducta moral, religiosa, jurídica, convencionales y de urbanidad, que debe obedecer el hombre para no ser sancionado o excluido del círculo al que pertenece.

Todas estas normas o reglas persiguen un fin; las del Derecho tienen el propósito de realizar valores como el de justicia,

dignidad, libertad y bienestar. Esto es, y en palabras del insigne Recaséns Siches: "El Derecho se presenta como un conjunto de normas elaboradas por los hombres, bajo el estímulo de determinadas necesidades sentidas en su vida social, y con el propósito de satisfacer esas necesidades en su existencia colectiva, de acuerdo con unos específicos valores (justicia, dignidad de la persona humana, autonomía y libertad individuales, igualdad, bienestar social, seguridad, etc.)".<sup>1</sup>

Una diferencia característica que se da entre las reglas de conducta moral, religiosa y convencional, con las jurídicas, se encuentra en la instancia sancionadora ante su eventual inobservancia y "consiste en que los preceptos de Derecho están dotados de impositividad inexorable, es decir, de coercitividad, lo cual significa que su cumplimiento puede ser impuesto por la fuerza, cuando así resultase necesario".<sup>2</sup>

Pero dicha coercitividad supone un desacato extraordinario, eventual, pues como se dijo, el Derecho es conducta social empapada de significación, producto de la recreación y creación cultural; pero que por seguridad, sobrevivencia y estabilidad de la Sociedad, se le dota de coercitividad en virtud del libre albedrío del hombre, entre el obedecer o apartarse de los cauces de las relaciones sociales armónicas.

De ahí la atinada idea de Hermann Heller, "de que toda vida común

---

1.- RECASENS SICHES, Luis, Introducción al Estudio del Derecho. 4a. edic. Porrúa, México, 1977. Pág. 40.

2.- Op. cit., pág. 41.

humana es una vida común determinada por normalidades y normatividades, ordenada siempre de algún modo".<sup>3</sup>

Por lo que nos atreveríamos a decir, inspirándose en Heller, de que el Derecho es una normalidad normada.

Las normalidades del hombre en Sociedad tienen diferentes atributos o aspectos, originando diversos enfoques y ciencias; tales como economía, política, historia, antropología, filosofía, sociología; son ciencias y actividades que utiliza el hombre para su propio conocimiento y superación.

La Sociología estudia al hombre y la sociedad, los grupos humanos, las relaciones sociales, las instituciones sociales, investigando y abstrayendo de los fenómenos sociales, los patrones o tipos repetidos indefinida y uniformemente.

De esta forma, hay hechos y relaciones sociales reflejadas en conceptos permanentes, como la tradición, costumbres, usos, representando una conducta social reiterada, normal, y obligatoria, pero que puede o no ser institucionalizada jurídicamente.

"Es posible, sin embargo, nos ilustra Hans Kelsen, tratar con éxito ciertos problemas sociológicos, especiales, conectados con el fenómeno jurídico. Si examinamos, por ejemplo, los motivos de los individuos que crean, aplican y obedecen el derecho, encontraremos en su espíritu ciertas ideologías, entre las que desempeña un papel esencial la idea de la justicia. Tarea muy

---

3.- HELLER, Hermann, Teoría del Estado. 1a. edic. reimp. Fondo de Cultura Económica, México, 1942. Pág. 11.

importante es analizar críticamente tal ideología, para establecer una sociología de la justicia".<sup>4</sup>

Esta actitud y motivos, que enlazan la conducta social y la conducta jurídica, y que inclinan la obediencia a un orden, escinden el aspecto jurídico y el sociológico. Sobre de ello estima Kelsen "La jurisprudencia se refiere a normas jurídicas idealmente válidas... La sociología investiga lo que realmente acontece en una sociedad, por cuanto existe cierta probabilidad de que sus miembros crean en la validez de un determinado orden y orientan su conducta hacia ese orden. Por tanto, de acuerdo con tal definición, el objeto de una sociología del derecho es la conducta humana que el individuo actuante ha orientado hacia un orden que considera como 'válido'; o dicho de otro modo, el individuo cuya conducta constituye el objeto de la sociología del derecho, considera ese orden en la misma forma en que la jurisprudencia normativa considera al derecho. Para poder ser objeto de una sociología jurídica, el comportamiento humano tiene que hallarse determinado por la idea de un orden válido"<sup>5</sup>.

En nuestro contexto social actual, ¿podemos hablar de sujeción del hombre al orden normativo en que se encuentra? La sociología y el Derecho deben abordar el estudio de la conducta debida ideal y la conducta real, que se vienen distanciando y divorciando cada vez más, contrastando con los valores sociales, ya en total

---

4.- HANS, Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado. 2a. edic. reimp. UNAM, México, 1958. Págs. 207 y 208.

5.- Ibid., pág. 209

crisis, adecuando la realidad social dinámica, para el bienestar, paz y superación del hombre mismo. Pues es evidente, en la actualidad, la decadencia social, económica y espiritual, formando un trecho enorme entre lo que era lo *normal* y la normalidad social presente, superándose la normatividad jurídica, económica, religiosa y moral, como factores vetustos que ya no funcionan como ordenantes y como puntos de referencia para graduar una armonía y convivencia sociales. Encomendándose esta tarea a la Sociología, al Derecho y a la Sociología Jurídica.

## **2. CLASIFICACION DEL JUICIO DE AMPARO**

### **2.1 AMPARO DIRECTO E INDIRECTO**

El Juicio de Amparo Directo es aquél que se *instaura directamente* ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, de conformidad con las fracciones V y VI del artículo 107 Constitucional, y 158 de la Ley de Amparo, sin olvidar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, especifica más concretamente el ámbito competencial de dichos Organos del Poder Judicial Federal.

La doctrina clasifica el amparo directo e indirecto basándose en el número de instancias en que se resuelve la cuestión constitucional; es directo y en una sola instancia el que se tramita y resuelve ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación; e indirecto el que conocen los jueces de Distrito, según la competencia que les confiere la fracción VII del artículo 107 Constitucional, el 114 de la Ley de Amparo y, específicamente, la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación.

Se dice que es directo porque entre el ejercicio de la acción de amparo y la Sentencia que se pronuncia juzgando los actos de autoridad, no hay intermediación alguna de otro órgano; en cambio tratándose del indirecto sí se da una intermediación entre el ejercicio del juicio de garantías y la Sentencia. Así, cuando se intenta el Juicio de Garantías ante el juez de Distrito y se dicta sentencia, ésta es susceptible de revisarse en una segunda instancia: ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta manera el juzgamiento constitucional de los actos de autoridad es directo e inmediato en las sedes de los Tribunales Colegiados de Circuito y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; e indirecto o mediano en los juzgados de Distrito, por presentarse la posibilidad legal, a instancia de parte, de revisarse sus resoluciones ante esos órganos superiores.

Conforme las instancias que podría tener el juicio de amparo, el Doctor Ignacio Burgoa apunta la conveniencia de llamar al amparo directo *uni-instancial*, y al llamado indirecto *bi-instancial*; "debe optarse por denominar al juicio de amparo directo, amparo *uni-instancial*, en vista de la unicidad de instancia que en relación a su conocimiento tienen la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito"<sup>6</sup>.

La caracterización más importante del Juicio de Amparo directo,

---

6.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo. 23a edic. Porrúa, México, 1986. Pág. 683.

como del indirecto y que los diferencia entre sí, se encuentra en estos dos aspectos; en la naturaleza de los actos de autoridad reclamados y por virtud de la autoridad que los genera.

El amparo directo es procedente contra sentencias definitivas y laudos, pronunciados por tribunales judiciales y administrativos, por violaciones en éstas o presentadas durante el procedimiento, repercutiendo en el criterio plasmado en la propia sentencia.

Al respecto Octavio A. Hernández nos apunta que el amparo directo procede "en contra de sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativos, o contra laudos pronunciados por tribunales del trabajo, por violaciones a las leyes del procedimiento cometidas durante la secuela del mismo (siempre que afecten a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo) y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias o laudos, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, o comprendan personas, acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o no las comprenda todas, por omisión o negativa expresa".<sup>7</sup>

Debe destacarse que como toda regla o principio, se presentan excepciones y hasta puntos de coincidencia entre los lineamientos competenciales de ambos juicios, enfatizándolo González-Cosío de esta forma; "no se puede afirmar en bloque que contra actos de

---

7.- HERNANDEZ, Octavio A., Curso de Amparo. 2a. edic. Porrúa, México, 1983. Pág. 114

autoridad judicial proceda siempre el amparo directo, y que contra actos de autoridad no judicial, el amparo indirecto; pero éste es, en sentido general, el principio básico que deslinda y distribuye dichas competencias"<sup>8</sup>.

En conclusión, el Juicio de Amparo directo es el que se resuelve de modo inmediato en una sola instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia, procediendo contra actos de autoridad formalmente judiciales, consistentes en sentencias y laudos, sea por violaciones en la sentencia o durante el procedimiento afectando a esta.

Y el juicio de amparo indirecto es el que se entabla ante los Juzgados de Distrito, contra leyes o actos de autoridad, legislativas o ejecutivas. Siendo las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito susceptibles de revisión por los Tribunales Colegiados o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en segunda instancia, por lo que la resolución sobre la constitucionalidad de los actos reclamados es indirecta o mediata.

La regla general apunta que el juicio de amparo indirecto procede contra los actos de autoridad que no sean sentencias o laudos definitivos, y que por tanto, no provienen de autoridades judiciales. Este juicio, de acuerdo con González-Cosío, "se especializa en tutelar al particular respecto a las violaciones que pudiesen ser cometidas por autoridades no judiciales, o sea

---

8.- GONZALEZ-COSIO, Arturo, El Juicio de Amparo. 2a edic. Porrúa, México, 1985. Pág. 181.

las legislativas o ejecutivas"<sup>9</sup> salvo casos de excepción.

Sin embargo, debe recalcar que la diferencia de estos juicios se da en razón de la naturaleza del acto reclamado, es decir, en función o el modo como penetra y perjudica el acto de autoridad la esfera de derechos del gobernado.

A diferencia del Indirecto, el juicio de amparo directo tiene por objetivo determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las sentencias civiles o penales y laudos, cuando la violación constitucional se actualice en las mismas, o durante la secuela del procedimiento del cual emanan, determinando una resolución desfavorable en perjuicio del quejoso.

En este caso el juicio de amparo es el revisor de la Legalidad del proceso formalmente judicial y de la sentencia que se pronuncia en el mismo, según se desprende de los artículos 14 y 16, en relación con las fracciones V y VI del 107, de la Constitución Política, y de los 158, 159 y 160, de la Ley de Amparo, que contienen las Garantías de los gobernados durante los procedimientos, tales como: Audiencia, Legalidad, Fundamentación y Motivación, Seguridad Jurídica y de la exacta aplicación de la ley.

De esta manera, apunta el Doctor Burgoa, "el amparo no sólo tutela el régimen constitucional en los casos previstos por este último precepto, sino que su objeto preservador se extiende a los ordenamientos legales secundarios. De esta suerte, los Jueces

---

9.- Idem.

de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte, al conocer de los juicios respectivos, ensanchan su competencia hasta el grado de erigirse en revisores de los actos de todas las autoridades judiciales que no se hayan ajustado a las leyes aplicadas".<sup>10</sup> Más adelante expone que "siendo procedente el amparo por violación de las garantías individuales cometida por cualquier autoridad (art 103 fracción I), y conteniendo el artículo 16 constitucional en su primera parte la de legalidad, en los términos ya apuntados, resulta que dicho medio de control tutela, al través de la preservación de dicha garantía, todos los ordenamientos legales, ensanchando así su naturaleza teleológica, que no solamente estriba en controlar el orden constitucional".<sup>11</sup>

Deduciéndose entonces que el amparo directo, desde el punto de vista de la protección a la Constitución, ya no es directo, sino indirecto o mediato, por tutelar aquéllos derechos a través de los ordenamientos legales secundarios.

En cambio, el amparo indirecto, visto desde la postura frontal que tienen los actos reclamados ante los derechos garantizados por la Constitución, viene a ser directo por conocer de violaciones directas a las Garantías Individuales, que no sean sentencias definitivas o laudos.

Nos ilustra el insigne Juventivo V. Castro, al hablar de las

---

10.- BURGOA, Ignacio, Ob. cit., pág. 149.

11.- Ibid., pág. 150.

excepciones al Principio de Definitividad que priva en el Juicio de Garantías, diciendo: "el Tribunal Colegiado del Primer Circuito, en Materia Administrativa, ha sentado jurisprudencia (Tesis 28 de la Sexta Parte, pág. 54, de la Compilación de Jurisprudencia de 1917-1975), que significa una nueva excepción al principio de definitividad. Esta es la tesis: 'Si la impugnación sustancialmente hecha en la demanda de amparo se funda, no en la violación a leyes secundarias, sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran garantías individuales, y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas la parte afectada debe agotar recursos administrativos destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de la Administración o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias. Luego por este motivo no resulta aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo".<sup>12</sup>

## **2.2 CLASIFICACION POR MATERIA**

Las ramas del Derecho se han venido ampliando y consolidando en la medida del avance y complejidad sociales, obligando a crear y sistematizar una normatividad jurídica, congruente, que le dé, a la vez, seguridad y flexibilidad a las relaciones sociales.

---

12.- CASTRO, Juventino V., El Sistema del Derecho de Amparo. 1a. edic. Porrúa, México, 1979. Pág. 86.

En este siglo han surgido el Derecho Económico, el Derecho a la Seguridad Social, el Derecho Agrario que es social, el Derecho Laboral que también es social, cuyos principios y rudimentos se encontraban antaño en el Derecho Civil.

Sólo que con el surgimiento del Humanismo, resultado de cruentas guerras y luchas sociales, así como del progreso técnico e intelectual, la sociedad moderna ha venido encasillando, en bien del hombre mismo, cada actividad humana en una parcela cultural definida.

El Derecho, propiamente el Derecho de Amparo, del que conocen los Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene el sustento competencial en los artículos 103 y 107 constitucionales, 114 y 158 de la Ley de Amparo y, explícitamente, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, donde se divide el Amparo en: Penal, Administrativo, Civil y Laboral.

En estos procedimientos se subsumen otras ramas que gozan de autonomía científica, tal como sucede con el amparo civil, que conoce además, de controversias de Derecho Mercantil, de Arrendamiento y de Derecho Familiar; o como el Amparo Administrativo, que también contempla el Derecho Agrario, con capítulo especial en la propia Ley de Amparo.

Además de la clasificación competencial por Materia, existe el criterio competencial por territorio, dividiendo a la República Mexicana en Circuitos, según la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que en su Artículo 79 especifica: "para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en

el número de Circuitos que determine el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, señalando los límites territoriales de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los juzgados de Distrito que determine el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. En cada uno de los distritos judiciales se establecerá, por lo menos, un Juzgado de Distrito".

### **3. LAS RESOLUCIONES EN EL JUICIO DE GARANTIAS**

#### **3.1. INTERLOCUTORIAS**

El juicio de amparo tiene por objeto el análisis jurisdiccional, a la luz de la Constitución Política, de actos del Poder Público o actos de autoridad, que violen o restrinjan los Derechos Fundamentales que garantiza dicha Carta Magna.

Sin embargo, antes de cuestionar el ejercicio del Poder Público concretizado en un acto de autoridad, y para asegurar la materia de fondo, *sentenciable*, es indispensable hacer cesar temporalmente los efectos ejecutivos de dicha conducta gubernativa.

Este es el objeto de la Suspensión: la dinámica del acto de autoridad reclamado, las consecuencias legales y materiales que se dirigen, para su acabamiento, a la esfera de derechos del gobernado. De modo que si el acto del Poder Público se encuentra consumado o ejecutado totalmente, no será susceptible de paralizarse a través de la medida suspensiva, quedando como materia de juzgamiento para la Sentencia de fondo.

Ahora bien, el tratamiento jurisdiccional de los actos de autoridad reclamados implica el agotamiento de todo un

procedimiento, instrumentado bajo las formalidades inherentes a los juicios. Requiere de la fijación de la litis, de un tiempo para audiencias, desahogo de pruebas y presentación de alegatos, así como del análisis reflexivo de todo este material, conjuntamente con las pretensiones de las partes, para emitir una Resolución congruente. En tanto se agota el proceso es indispensable instrumentar una medida que no haga inoqua la viabilidad ejecutiva de una sentencia favorable.

En este sentido se plantea la necesidad de las providencias cautelares como accesorias o instrumentales al asunto principal. Y dentro de éstas se tienen la Suspensión de Oficio, la Suspensión Provisional y la Definitiva, teniendo en cuenta que la verdadera Resolución Interlocutoria se da al resolverse el incidente de suspensión, pues la Suspensión de Oficio se otorga de plano, y la Provisional se concede reuniendo los requisitos de ley, sin intervención alguna de las autoridades demandadas.

Atento a ello, existen actos de autoridad cuya gravedad perjudicial sobre la persona humana rebasarían sus más altos valores, como son la vida, la integridad física, la dignidad y demás bienes. De ahí que como Derecho Fundamental, se garantice constitucionalmente así:

"Art.- 22 Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas y trascendentales...Queda prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra

extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarío, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar".

Este tipo de actos, además de los que señala la Ley de Amparo, son susceptibles de detenerse en sus efectos por la Suspensión de Oficio. Así, el artículo 123 de este cuerpo normativo prescribe que esta medida procede de Plano en el mismo proveído en que se admita la demanda:

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

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

Ante la reclamación en amparo de estos actos, el juzgador, con o sin petición de parte, ordenará la suspensión de plano, haciendo cesar los efectos positivos de los mismos, manteniendo las cosas en el estado en que se encuentren hasta que se pronuncie sentencia ejecutoria; y en caso de que la suspensión no sea suficiente y se guarde el riesgo de que se consuman los actos con miras a hacer nugatoria la restitución de los Derechos Fundamentales en ejecución de sentencia, entonces no sólo decretará la cesación, sino que dictará las medidas necesarias para evitar esa consumación perjudicial.

Por lo que toca a las medidas sustanciadas en el Incidente de Suspensión o Cuaderno Incidental, los actos de autoridad sometidos al juicio de garantías no resultan tan graves, por lo

que se sujetan a un régimen normativo que exige ciertos requisitos para su paralización, en tanto en el Cuaderno Principal se dicta Resolución de fondo en torno a su constitucionalidad.

Es pues en el Cuaderno accesorio al Principal, o sea, el llamado Incidente Suspensorial, donde se presentan la Suspensión Provisional, la Suspensión Definitiva y la Interlocutoria por Hechos Supervenientes. Con excepción de la primera, la Suspensión Definitiva y la Resolución por Hechos Supervenientes, constituyen verdaderas Interlocutorias.

Empero, antes de hablar de estas últimas, señalemos que la Suspensión Provisional se sustenta por lo preceptuado en los artículos 107, fracción X, Constitucional, 124 y 130 de la Ley de Amparo. El primero apunta que: "Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público".

La Ley de Amparo extiende y reglamenta dicha disposición constitucional en los siguientes términos:

"Art.- 124 Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran los requisitos siguientes:

- I. Que lo solicite el agraviado;
- II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravenga

disposiciones de orden público.

Se considerará, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión: se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

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

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

"Art. 130. En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que

no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal...".

Como se desprende claramente de los artículos transcritos, la Suspensión Provisional se otorga con la sola presentación de la demanda de amparo, lo que significa que esta es una facultad discrecional del juez que debe ajustarse a los requisitos legales. En este caso de suspensión no se oye en absoluto a la autoridad demandada, por lo que los extremos que debe ponderar el juez, conforme a aquellos preceptos, son el interés del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hay, con el Interés Social y el Orden Público, incluso el interés por la propia subsistencia de la materia del amparo, pues si se ejecutan los actos de autoridad contra los que se pide suspensión, las resoluciones de amparo no tendrían razón de ser.<sup>13</sup>

En cambio, lo que referimos como auténticas resoluciones Interlocutorias son las que deciden un punto intermedio en un juicio principal, además, de que en el caso de la Suspensión Definitiva y la pronunciada por Hechos Supervenientes, se presenta un conflicto jurídico. Por un lado, de quien pretende impetrar la Suspensión Definitiva o su revocación o modificación por Hechos Supervenientes, y por el otro, el de la autoridad

---

13.- El artículo 95, XI, de la Ley de Amparo, establece la procedencia del recurso de queja contra la negativa o concesión de la Suspensión Provisional.

persigue se niegue esa medida paralizante del ejercicio gubernativo, o se revoque, sea para llevar a sus consecuencias los actos reclamados, o porque considere que no se reúnen los presupuestos legales para su concesión.

El precepto que fundamenta la procedencia de la Suspensión Definitiva es el artículo 124 de la Ley de Amparo, ya transcrito, y el relativo a los Hechos Supervenientes, el 140 de esta Ley, mismo que reza: "Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento". Así, podríamos concluir este apartado citando las palabras del Doctor Burgoa al definir las sentencias interlocutorias como "aquellas decisiones judiciales que resuelven una controversia incidental suscitada entre las partes en un juicio. A tales resoluciones se les ha denominado interlocutorias, porque sus efectos jurídicos en relación con las partes son provisionales, en el sentido de que pueden ser modificadas sus consecuencias por la sentencia definitiva".<sup>14</sup>

### 3.2 DE FONDO

Para iniciar este inciso nos remitimos al Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su artículo 220 clasifica las resoluciones judiciales en decretos, autos y sentencias, y sobre ésta se apunta que es la que decide el fondo del negocio. Las

---

14.- BURGOA, Ignacio, Ob. cit., pág. 527.

primeras son simples determinaciones de trámite, los autos deciden cualquier punto dentro del negocio.

La sentencia, en nuestro concepto, es el acto jurisdiccional culminador del proceso que aplica a un caso concreto contencioso la norma jurídica general (impersonal y abstracta).

Refiriéndose a la materia procesal civil federal Burgoa nos dice "las sentencias son aquellos actos procesales provenientes de la actividad jurisdiccional que implican la *decisión de una cuestión contenciosa o debatida por las partes dentro del proceso, bien sea incidental o de fondo*".<sup>15</sup>

En el Juicio de Garantías podemos hablar de cuatro tipos de sentencias: a) De sobreseimiento; b) Protectoras o de Amparo; c) Denegatorias del Amparo; y d) Mixtas, donde se presentan, conjunta o separadamente, cualquiera de dichos supuestos.

Con relación a la determinación de sobreseimiento, el artículo 74 de la Ley de Amparo refiere las hipótesis en las que debe resolverse en este sentido: a) Por desistimiento; b) Por muerte del quejoso; c) Por improcedencia sobrevenida o por la que en un principio no fue notoria y manifiesta; d) Por inexistencia del acto reclamado; y e) Por caducidad, en las materias civil y administrativa.

El sobreseimiento es una determinación del órgano del amparo que no aborda el estudio de la constitucionalidad del acto de autoridad reclamado, independientemente de su existencia. Sin embargo, dice el doctor Burgoa, si importa una cuestión

---

15.- Ibid., pág. 526.

contenciosa, ya que las autoridades al tiempo de rendir su informe con justificación deben argumentar y si es el caso, probar la actualización de causas de improcedencia contra el accionista del amparo. Siendo factible que el acto sea cierto y además, que sea notoriamente inconstitucional; pero si al ejercicio de la acción constitucional le falta algún requisito de procedencia, la pretensión deducida ante el órgano de amparo se desestimarán. De ahí la posibilidad de acudir a una vía diferente y la prescripción del artículo 75 de la Ley de Amparo de que el "sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado".

En lo tocante a la sentencia que ampara y protege, el artículo 80 de la Ley de Amparo estipula que su objeto es restituir el amparista en el pleno goce del Derecho Fundamental violado, restableciendo las cosas en el estado que guardaban antes de lesionarse tal garantía, si el acto es positivo; tratándose de actos de omisión, de abstención, o negativos, la protección constitucional tiene como efecto obligar a la autoridad a que obre en el sentido de respetar y cumplir con el espíritu de la garantía individual de que se trate.

Al preguntarse Ignacio Burgoa ¿cómo opera dicha restitución?, considera dos hipótesis:

La primera se presenta "cuando los actos reclamados no hayan originado aún la contravención, sino que ésta haya permanecido en potencia (para emplear la terminología aristotélica), por haber sido oportunamente suspendidos, la mencionada restitución

consistirá en obligar a la autoridad responsable a respetar la garantía amenazada. Parece ser que esta aseveración es un contrasentido, pues sólo se puede restituir o reintegrar lógicamente aquello que previamente se ha quitado, y como en el caso que estudiamos el quejoso propiamente no ha sido privado del goce de la garantía individual que corresponda, puesto que el acto reclamado fue suspendido antes de que se produjese la contravención, es evidente que no cabe hablar de restitución. Sin embargo, el mencionado contrasentido proviene de lo incompleto del artículo 80 en este particular, pues debió no sólo hablar de restitución, sino de *mantenimiento o conservación* del goce de la garantía amenazada con la violación".<sup>16</sup>

La segunda hipótesis de restitución que expone Burgoa consiste en la invalidación y declaración de su ineficacia jurídica del acto reclamado.

Nuestros Tribunales de Amparo también han producido innumerables e ilustrativas Tesis sobre las Sentencias y sus efectos, transcribiéndose esta:

"SENTENCIAS DE AMPARO. EFECTOS.- El efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional, concediendo el amparo, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven".

Semanario Judicial de la Federación 1917-1985. Octava Parte. Pleno y Salas. Tesis Jurisprudencial 264, Págs. 444 y 445.

---

16.- Ibid., pág. 529.

Otro tipo de sentencia es aquella que No Ampara Ni Protege al quejoso. En este caso la autoridad quedará en libertad de ejecutar el acto reclamado, por haberse encontrado que se ajusta a la Constitución Política.

Ahora con toda certeza de obrar legal y constitucionalmente, a diferencia del sobreseimiento que no prejuzga sobre la responsabilidad en que incurra la autoridad al efectuar el acto reclamado.

En este último caso puede suceder que el acto autoritario no se cuestione a la luz de la Constitución Política, a pesar de la acción de garantías, si ha transcurrido el término para ejercerla, pero que sin embargo en el contexto del Derecho Penal, Civil o Administrativo, resulte un hecho punible, de responsabilidad objetiva o administrativa.

A propósito de esto último, debemos recordar que el ejercicio del Poder Público, tratándose de actos de autoridad dirigidos al gobernado, tiene límites propios en nuestro Sistema de Derecho, como lo es:

- a) El límite natural establecido por la propia ley en que se delimite la esfera competencial y de atribuciones a la autoridad.
- b) El dirigido a la persona del funcionario arbitrario, con las responsabilidades administrativas y penales; y,
- c) Cuando el acto rebasa su marco legal y, aunque se puede sancionar a su emisor, éste permanece intacto, siendo necesario controvertirlo constitucionalmente.

También suelen presentarse sentencias cuyos puntos resolutivos contemplen el sobreseimiento, el amparo y protección, la negativa

del amparo, o uno y otro caso, pues en una demanda pueden reclamarse varios actos contra diferentes autoridades, y se sobresea respecto a unas, y se ampare o deniegue el amparo respecto de otras. Estas las llamamos mixtas.

Dentro del tratamiento de las Sentencias de Amparo es menester hablar del Principio de Relatividad de sus efectos, sustentado por los artículos 107, II, Constitucional y 76 de la Ley de Amparo, que apuntan que éstas sólo se ocuparán de las personas que hayan instado el Juicio de Garantías, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la demanda, es decir, sin hacer una declaración general respecto del acto de autoridad que le dió origen.

De acuerdo con nuestro Sistema Constitucional y de Amparo, la declaración de inconstitucionalidad del acto de autoridad afectará, vélgase la expresión, a la autoridad condenada *relativamente*, es decir, respecto al ejercicio concreto del poder público plasmado en un acto de autoridad, llevado al juzgamiento constitucional por una persona determinada, evitándose un conflicto o enfrentamiento del Poder Judicial Federal con el Ejecutivo y Legislativo.

Por último y con relación también a las Sentencias de Amparo, se encuentra la Suplencia de la Queja que prescriben los artículos 107, II, segundo párrafo, de la Constitución y el 76, bis, de la Ley de Amparo, en estas materias:

a) En cualquier materia cuando el acto se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte;

- b) En materia penal;
- c) En materia agraria a la clase campesina;
- d) En materia laboral en favor del trabajador;
- e) En favor de los menores de edad e incapacitados y;
- f) En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley, que lo haya dejado sin defensa.

#### **4. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO DE AUTORIDAD RECLAMADO**

Bajo este Título abordamos las Suspensiones que consideramos más afines y sobre todo, importantes en la práctica, por su disposición lícita en contraste con su frecuente abuso, y porque constituyen el aspecto más noble del Juicio de Garantías, a grado tal que el pueblo las designa y reconoce como el amparo mismo.

Así pues y como apuntábamos, previamente al cuestionamiento del acto de autoridad, *stricto sensu* o legislativo, y para asegurar la materia de fondo, sentenciable, es indispensable hacer cesar temporalmente los efectos ejecutivos de ese acto, y con ese fin se solicita la Suspensión de los actos reclamados, concediéndose si se reúnen los requisitos de ley.

El Incidente de Suspensión constituye una providencia cautelar, accesoria e instrumental, que no deja de tener igual o tanta importancia con la cuestión principal. Tiene en contrapartida una vigencia efímera, esto es, en virtud de tener un fin práctico y noble, está condicionada a la duración procesal del Incidente y, en su caso, al trámite del principal si se otorga de manera definitiva.

De esta forma la Suspensión resguarda temporalmente al particular del peligro que representa la ejecución de los actos impugnados y mientras se dicte Sentencia ejecutoria, ya que, como lo comenta Mariano Azuela, "la demora se considera en sí misma como posible causa de daños ulteriores. Las medidas cautelares tienden precisamente a hacer inocua esa tardanza, porque si el daño se consumara sólo podría repararse por el efecto restitutorio de la sentencia...

El procedimiento cautelar (en nuestro caso el incidente suspensorial), representa una conciliación entre exigencias frecuentemente opuestas: las de justicia, celeridad y ponderación; hacer pronto, aunque mal, y hacerlo bien, pero tarde. Los procedimientos cautelares tienden a hacer pronto, y el problema de lo bien o de lo mal hecho, o sea, de la justicia intrínseca del fallo, vendrá a resolver el asunto con la necesaria ponderación de las formas del proceso ordinario. Tal es lo que sucede con el amparo mexicano con la suspensión".<sup>17</sup> El insigne profesor Alfonso Noriega nos señala que la suspensión se "justifica como una medida de urgencia para prevenir el *periculum in mora*".<sup>18</sup>

De esta forma podemos afirmar que el Incidente de Suspensión es un procedimiento sumarísimo llevado por cuerda separada al principal y tiene como función mantener viva la materia del

---

17.- Cit, por COUTO, Ricardo, en Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión en el Amparo. 4a. edic. Porrúa, México, 1983. Pág. 20.

18.- NORIEGA, Alfonso, Lecciones de Amparo. 2a. edic. Porrúa, México, 1980. Pág. 858.

amparo hasta que el juzgador se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos de autoridad cuestionados o en su caso, sobre la procedencia de la pretensión del quejoso.

Mantener viva la materia del amparo significa suspender temporalmente la incursión de los actos de autoridad en la esfera jurídica del solicitante de garantías, sin invalidar lo realizado por la autoridad hasta el momento de surtir efectos la suspensión. Dicho en otras palabras, mediante la suspensión se mantiene viva la materia del amparo, constituida por las situaciones concretas y específicas que el agraviado pretende preservar.

El fondo del asunto, o sea, la cuestión principal, es la litis planteada al órgano jurisdiccional, en este caso se juzgará la constitucionalidad de los actos de autoridad reclamados, resultando de esto su declaración de inconstitucionalidad, restituyendo al quejoso en sus derechos indebidamente afectados. En el supuesto que se encuentre que los actos se ajustan al espíritu de los preceptos constitucionales invocados en la demanda, el juez negará el amparo y protección de la justicia federal, quedando la autoridad en libertad de ejecutarlos.

La suspensión tiene dos aspectos. Uno como acto unilateral discrecional del juez normado legalmente y otro, como situación generada por tal acto. La suspensión como acto es la causa de la suspensión como situación. El objeto de la suspensión es la dinámica del acto de autoridad reclamado, es decir, aquél que se incursiona en la esfera jurídica del gobernado.

El Doctor Ignacio Burgoa señala que la Suspensión Provisional "es aquella orden judicial potestativa y unilateral que dicta el Juez de Distrito en el auto inicial del incidente de suspensión, previniendo a las autoridades responsables que mantengan las cosas en el estado que guarden al decretarse, mientras no se les notifique la resolución que conceda o niegue al quejoso la suspensión definitiva del acto reclamado (o suspensión propiamente dicha)".<sup>19</sup>

Como ya vimos, la suspensión como acto unilateral, es una facultad discrecional del juzgador regida por lo dispuesto en los artículos 107, X, constitucional, 124 y 130, primordialmente, de la Ley de Amparo, donde se establecen también los requisitos de procedencia que oportunamente transcribimos. Pero además, agregamos, los actos deben ser ciertos y su naturaleza debe permitir su detención.

A diferencia de la Sentencia, que opera retroactivamente sobre los actos de autoridad, nulificándolos, la Suspensión actúa sobre sus efectos, de modo que los actos que carezcan de esta característica dinámica no pueden suspenderse.

No puede suspenderse lo consumado, lo acabado, aquello que penetró la esfera jurídica particular del quejoso.

Aunado a los requisitos legales y naturales de procedencia de la suspensión, se presentan dos aspectos más que determinan la concesión de esta medida cautelar;

a) La certeza del acto que el quejoso afirma bajo protesta de

---

19.- BURGOA, Ignacio, Ob. cit., pág. 783.

decir verdad, implicando ello un juramento ante el Organó Judicial de Amparo. La suspensión, como medida preventiva, supone una verosimilitud del derecho pretendido por el actor. El requisito de la seriedad de la demanda es una condición decisiva e importante como lo es la naturaleza del daño.

La omisión de ese juramento, ordenado en la fracción IV del artículo 116 de la Ley de Amparo, da lugar a que el juez prevenga al promovente para que lo haga en un término de tres días (artículo 146 de la Ley de Amparo). En caso de no subsanarse esta irregularidad se tendrá por no interpuesta la demanda de garantías.

b) El otro aspecto se desprende de la circunstancia de que la autoridad tiene expedito el recurso de queja para impugnar la concesión de la suspensión provisional ( art.95, XI, de la Ley de Amparo ), si considera que esta se otorgó en contravención de los arts. 124 y 130 de la Ley de Amparo. De manera que en tanto no se refuten las aseveraciones del demandante, éstas constituyen una verdad transitoria mientras no haya queja o informe previo que la desvirtúe.

Ya, en lo que incumbe a la facultad para otorgar la suspensión, existen principios rectores que la doctrina ha destacado y defendido en interpretación de la Constitución y de la Ley de Amparo. Existen dos corrientes principales:

1.- La que sostiene la necesidad de vincular el incidente, por cuanto a la procedencia de la suspensión, con el fondo del asunto.

Su principal exponente es Ricardo Couto quien argumenta que la

facultad discrecional del juez para conceder la suspensión provisional debe considerar, de acuerdo con la fracción X del artículo 107 Constitucional, estos puntos: a) la naturaleza de la violación alegada; b) la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado; c) los que se puedan originar a terceros, y d) el Interés Público.

La fuente de tales datos es la demanda de garantías, de donde se desprende un estudio que, según dicho autor "por la fuerza de las cosas, tiene que llevar a la apreciación de la constitucionalidad del acto reclamado".<sup>20</sup>

De este modo y para el autor citado, de la lectura y análisis de la demanda se podrá presumir, razonablemente, a la luz de los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, y vinculado ese estudio superficial provisorio al fondo del asunto, la inconstitucionalidad de los actos reclamados, haciendo necesaria la medida cautelar, debido a la probable inconstitucionalidad de los actos de autoridad, y sobre todo que de ejecutarse, dejarían sin materia el amparo, haciéndolo nugatorio. O negándola si se aprecia la conformidad del acto con las normas constitucionales invocadas por el quejoso.

El problema de si se tiene o no por inconstitucional el acto reclamado en el incidente aparece en el momento de ejercer la facultad discrecional para su concesión o negativa. Luego, y necesariamente, el vínculo de la procedencia de la suspensión tiene que abordar, como material de análisis, el acto de

---

20.- COUTO, Ricardo, Ob. cit., pág. 49.

autoridad reclamado en un nivel de estimativa preliminar, es decir, sólo y para determinar la pertinencia de la medida cautelar con vista de la reunión y ponderación de los factores que acotan aquella facultad y que delinear la Constitución y la Ley de Amparo.

Con ello, continúa Couto, la suspensión anticipa algunos efectos protectores de la sentencia, exponiendo "que la suspensión produce efectos más restringidos que los del amparo, pues en tanto que éste obra sobre el acto mismo, nulificándolo en sí y en sus consecuencias, aquélla sólo opera con relación a éstas. Sin embargo, el individuo se encuentra bajo la protección de la ley desde que obtiene la suspensión, ya que, por virtud de ella, sigue gozando de la garantía que pretendía arrebatarle el acto violatorio, y la sentencia que en el amparo se pronuncie, viene sólo a consolidar tal protección; en este sentido puede decirse que la suspensión anticipa los efectos protectoras del amparo".<sup>21</sup>

2.- La otra dirección es la que propugna que el otorgamiento de la suspensión se debe regir únicamente por lo preceptuado en las disposiciones que informan el incidente y la procedencia de la medida, con independencia de los problemas de fondo.

Esta postura es representada por Ignacio Burgoa, quien argumenta que no es cierto que la suspensión anticipe provisionalmente algunos efectos de la sentencia, ello significaría pre-estimar los actos como inconstitucionales. Lo acertado es que la suspensión no es una providencia constitutiva, "sino mantenedora

---

21.- Ibid., pág. 42.

o conservadora de una situación ya existente, evitando que se altere con la ejecución de los actos reclamados o por sus efectos o consecuencias.

La suspensión dentro del amparo -continúa el Doctor Burgoa- no crea derechos o intereses jurídicos sustantivos en favor del quejoso, sino que los preserva únicamente en cuanto que no se afecten por dicha ejecución, efectos o consecuencias, preservación que imparte independientemente de que los actos impugnados sean o no inconstitucionales y mientras no se resuelva o se finalice ejecutoriamente el juicio de garantías.

La suspensión no puede 'anticipar provisionalmente los efectos de la sentencia que se pronuncie en cuanto al fondo del amparo' ni constituye, por ende, ningún 'amparo privisional', por la sencilla razón de que para concederla o negarla el órgano de control no debe tomar en cuenta la posible inconstitucionalidad de los actos reclamados sino exclusivamente, según veremos, las condiciones genéricas de su procedencia, como son, que los actos que se combatan sean ciertos, que siendo ciertos, su naturaleza permita su paralización, y que, operando estas dos circunstancias, con su otorgamiento no se afecte el interés social ni se contravengan disposiciones de orden público".<sup>22</sup>

Adelante concluye tajante con este aserto: "La discrecionalidad del Juez de Distrito en el otorgamiento o en la denegación de la suspensión provisional tiene un índice rector muy importante, pues el artículo 130, ... remite al artículo 124, que, como se

---

22.- BURGOA, Ignacio, Ob. cit., pág. 712.

sabe, consigna los requisitos de procedencia de la suspensión definitiva. Por ende, aunque dicho funcionario tiene la potestad de conceder o negar la suspensión provisional, su arbitrio debe normarlo por la estimación apriorística sobre si, con dicha medida, se puede afectar el interés social o violarse disposiciones de orden público, o sobre si, de ejecutarse el acto reclamado, se causarían al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación".<sup>23</sup>

Lo cierto es que el juzgador se encuentra en un dilema entre el otorgar o negar la suspensión provisional. Ante esto, los jueces han inclinado su criterio en favor de la justicia, teniendo en cuenta lo efímero de la medida suspensiva provisional y lo ordenado en el artículo 130 de la Ley de Amparo, en relación con el 124 de la misma ley.

Presentada la urgencia notoria, el *periculum in mora*, y con la sola presentación de la demanda, el órgano de amparo decretará la suspensión provisional si se dan, claro está, los presupuestos legales. No obstante, es aquí donde necesariamente el juez debe detenerse a meditar y reflexionar sobre la presencia de éstos, decidiendo con celeridad.

Por lógica y necesidad, se concluye que el juez debe relacionar su estudio y reflexión con el fondo del asunto, porque el punto de partida tanto para el Incidente, como para éste, son los actos reclamados como objeto unitario, y el estudio somero consistirá en la más o menos gravedad de estos frente a las garantías

---

23.- *Ibid.*, pág. 782.

individuales, de donde resultará la necesidad de paralizar o no provisoriamente, los efectos dañinos de los actos de autoridad impugnados.

Por tal razón es concluyente el apuntamiento de Juventino V. Castro, inspirado en Calamandrei, al decir que la suspensión como providencia cautelar que es, "no anticipa los efectos ejecutivos de la providencia principal, sino que aseguran los efectos decisorios".<sup>24</sup> Es decir, la suspensión, y aquí vale decirlo tanto para la provisional como para la definitiva, asegura la viabilidad de la sentencia anticipando los efectos decisorios de la misma.

Por lo que atañe a la Suspensión Definitiva, el estudio para su concesión es menos apresurado por contar con más tiempo y elementos. En esta ocasión el *periculum in mora*, la urgencia que apremiaba al juzgador a dictar la suspensión provisional, quedó atrás; ahora queda perfectamente acotada la situación en principio abierta, indefinida de hecho, que el amparista preservaba del poder público a través del beneficio suspensional provisorio.

Se da paso a la concretización de la controversia, entre la pretensión del quejoso y la de la autoridad responsable; los actos de autoridad quedan identificados en el tiempo y circunstancias de producción, y ahora la autoridad responsable es oída en Audiencia Incidental, ya con elementos de prueba y de derecho, plasmados en el Informe Previo. Y con estos elementos el

24.- CASTRO, Juventino V., La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo. Porrúa, México, 1991. Pág. 54.

juzgador determinará si procede suspender *definitivamente* los actos reclamados sujetos a su potestad, en vista de su naturaleza dinámica y de la actualización de los presupuestos del artículo 124 de la Ley de Amparo.

La petición de Suspensión Definitiva la hace el quejoso desde el momento de su demanda de garantías, por consiguiente con lo que exponga aquí y acredite con pruebas, si las tiene, se dará cuenta a la demandada, quien en términos del numeral 132 de la ley citada refutará la pretensión de suspensión. Dice así este artículo: "el informe previo se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde, y que determinen la existencia del acto que de ella se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión".

Como en la provisional, en la definitiva priva el principio de instancia de parte interesada, de manera que si no hay solicitud expresa de esa medida obviamente no se analizarán los demás requisitos, pudiendo la autoridad ejecutar el acto combatido, pues llegada la audiencia incidental se dejará sin efecto la provisional.

Considerando la solución ecléctica de Juventino V. Castro, cabe decir que de lo que se trata no es el de pre-estimar inconstitucionales los actos de autoridad reclamados, como elemento determinante, anticipando parcialmente algunos efectos propios de la Sentencia, como resultado de un análisis apriorístico y justificante de la medida suspensiva, sino lo

que se persigue es algo más práctico, justo y noble, como lo es evitarse daños materiales y jurídicos, con el actuar de la responsable, además de evitar la desaparición de la materia de fondo, independiente del daño jurídico estricto que se determinará y examinará en la Sentencia, como presupuesto para acoger la litis constitucional, si es que no hay otros motivos de improcedencia.

Por ello no es acertado considerar, para negar o conceder la suspensión definitiva, el Interés Jurídico, ya que este, o se analiza *in limine litis*, si es manifiesta la improcedencia del juicio, y entonces estaremos en un caso de inadmisibilidad, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley de Amparo, o, si no es evidente, se reservará para la sentencia de fondo, pero nunca será objeto de análisis en el Incidente de Suspensión. La siguiente tesis nos ilustra claramente este señalamiento:

"SUSPENSION. PERJUICIO.- Las causales de improcedencia no deben servir de base para negar la suspensión. Así si la quejosa puede sufrir perjuicios en su actividad con motivo de los actos reclamados, con ello se satisface el requisito exigido por el artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo, sin que en el incidente proceda examinar si esa actividad se encuentra o no, legalmente protegida, y si tiene o no algún derecho legalmente tutelado, que resulte lesionado al causarle esos perjuicios. Y en todo caso, si con la suspensión que se le conceda, mientras en el fondo del Amparo se examinan las cuestiones pertinentes, se lesionan los derechos de terceros, la fianza que se otorgue en términos del artículo 125 del ordenamiento citado, deberá

responder por los daños y perjuicios relativos".

Incidente en revisión 204 /1973. Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera General "Alvaro Obregón", S.C.L. y "La Sinaloense", S.C.L. 9 de julio de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Guillermo Guzmán Orozco.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Séptima Época, volumen 55, Sexta Parte, pág. 77.

Por esta razón la idea del interés para lograr la medida suspensiva, no debe ser confundida con el interés netamente jurídico. Al respecto Juventino V. Castro indica que: "el interés del agraviado, a que se refiere la Constitución y la Ley reglamentaria, está referido al interés en que se decreta la suspensión, y no al interés, legitimación o capacidad activa para obrar. Así lo aclara esta ejecutoria: 'Si se aceptó la demanda del quejoso que se ostentó como extraño al procedimiento del que emanan los actos reclamados, indudablemente que se le tuvo como agraviado, y por tal razón, la resolución recurrida para negar la suspensión, no debió afirmar que no se llenó al requisito de la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo, puesto que la jurisprudencia de la Suprema Corte para negar la suspensión no descansa en el desconocimiento de la personalidad del que promueve el juicio de garantías, sino en la falta de perjuicio que pueda originarle la ejecución del acto reclamado, y esto se rige por la Fracción III del artículo 124 antes citado".<sup>25</sup>

El interés para lograr la Suspensión Definitiva tiene doble

---

25.- CASTRO, Juventino V., Ob. cit., pág. 187.

faceta. Por un lado, está el interés del quejoso en detener la dinámica perjudicial de los actos de autoridad, por la dificultad que representaría reparar los daños y perjuicios que le arrojarían y que tiene su fundamento en los artículos 107, fracción X, Constitucional, y 124, III, primer párrafo, de la Ley de Amparo. Y por otra parte, lo cual no deja de interesarle al quejoso, está el interés mismo de preservar la materia del Juicio de Garantías a través de las medidas que el juzgador debe dictar para garantizar la viabilidad y eficacia ejecutiva de la Sentencia, encontrando base legal en el artículo 124, fracción III, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, al igual que lo es el 130 para la Provisional.

Respecto de la segunda faceta y de acuerdo con los artículos 124, III, in fine, y 130, de la Ley de Amparo, y este último por lo que atañe a la Provisional, el juez dispone de dos facultades: la de fijar la situación en que habrán de quedar las cosas al otorgar la suspensión y la de tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio. Tanto la provisional como la definitiva se rigen por los mismos preceptos, e incluso tales facultades se repiten en una y otra, sólo que en el 130, referente a la provisional, destaca la urgencia notoria, esto es, el *periculum in mora*.

Juventivo V. Castro nos proporciona una importante explicación en derredor del interés en la suspensión, basado en el artículo 107, fracción X, Constitucional y 124, fracción III, de la Ley de Amparo, diciendo que el interés del quejoso se "enuncia bajo el signo de 'la dificultad de reparación de los daños y perjuicios

que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, aludiendo al acto de autoridad reclamado. Lo cual debe sopesar el juzgador para dictar la suspensión definitiva. Añadiendo este autor que, no debe olvidarse, sin embargo, que el párrafo final del propio artículo 124 establece que: 'el Juez de Distrito, al conceder la suspensión... tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio', situación que ya no hace referencia a la dificultad o definitiva posibilidad de reparar los daños y perjuicios, -como contenido total del interés del agraviado-, sino a otro hecho más profundo como lo es la factible desaparición del aposento del debate constitucional, independientemente de la facilidad o dificultad que se aprecie en la reparación de los daños y perjuicios, cuestión aquella que por supuesto es del mayor y más directo interés para el agraviado que solicita la reparación de sus derechos violados, y mientras esto se decide pide también la suspensión de los efectos legales del acto reclamado".<sup>26</sup>

En resumen, el interés para alcanzar la Suspensión Definitiva se conjuga con aquél interés del quejoso en detener los actos reclamados, demostrando aunque sea de manera presuntiva, como lo apunta Burgoa, que con su ejecución o consecución, se le causarían graves daños y perjuicios. Y el interés de la propia Institución, del propio proceso constitucional de garantías, de preservar el aposento del debate constitucional, consistente en "rigidizar" la dinámica ejecutiva de los actos de autoridad que

---

26.- Ibid., pág. 185.

reclama el quejoso, para conservar las cosas tal y como las encuentra la suspensión, hasta que se dicte sentencia de fondo.

Estos aspectos son abordados por el juzgador en una operación equilibradora. Primero debe estudiar el del particular, en vista de la dificultad en reparar los daños y perjuicios que se le ocasionarían, en su caso, con la ejecución de los actos reclamados, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 107, fracción X, Constitucional y 124, fracción III, párrafo primero, de la Ley de Amparo. Luego la función de preservación de la materia del juicio, del aposento de la litis constitucional, de acuerdo también con el numeral 124, III, párrafo segundo, de dicha Ley, pues no tendría objeto la Resolución Principal si no se detuviesen los efectos y consecuencias de los actos de autoridad, que tenderían a consumarse, tornando difícil o imposible reparar y restituir al quejoso en sus derechos individuales.

Empero, si por encima de ese interés, se encuentra el Interés de la Sociedad o del Estado, *en forma manifiesta*, o comprobado por la autoridad responsable al rendir el Informe Previo, no deben paralizarse los actos impugnados, debido a la supremacía de tales intereses.

En conclusión, los intereses de los particulares -quejoso y tercero perjudicado-, se armonizan, y los de orden público e interés social, los eliminan por ser de mayor jerarquía, si los expone, como dijimos, la autoridad.

### 5.- LA TEMPORALIDAD DE LA SUSPENSION Y LA RESOLUCION DE FONDO.

De la duración del Juicio de Garantías depende la del Incidente de Suspensión, que es el conflicto accesorio sustanciado como medida cautelar, pero que por su carácter instrumental no deja de tener tanta o más importancia práctica que el principal.

Ello en virtud de que preserva, más que los actos reclamados, un estado de cosas ilustrado como una intersección de círculos que representan al quejoso y a la autoridad, obrando la Suspensión precisamente en el punto de intersección, es decir, donde se encuentran ambos: uno ejerciendo sus actos de gobierno y el otro defendiendo sus Derechos Fundamentales, sin dejar de considerarse por la Suspensión, que fuera del espacio de intersección puede generarse una alteración en pro o en contra de una de las partes, agrandando en este sentido la sombra o espacio de intersección.

Por eso insistimos en el señalamiento de que la SUSPENSION, no sólo proyecta un haz y "encanta" los actos de autoridad reclamados y su ejecutividad, sino que mantiene un estado de cosas (la sombra o punto de intersección de dichos círculos), creando una esfera defensiva, en principio, contra cualquier acto y autoridad que pretendan rozar o penetrar en el mismo sentido afectivo que los reclamados y suspendidos, pero con un carácter efímero, de corta duración.

De modo que si la demandada, en su afán de afectar al quejoso, sustancia actos de gobierno diversos a los originalmente reclamados y paralizados, su conducta trascenderá en violación a dicha medida suspensiva.

Así pues, el efecto de la suspensión es proteger al quejoso de cualquier autoridad y acto que tiendan a destruir el estado de cosas que mantiene hasta que se dicte, primeramente, la suspensión definitiva, y si se obsequia esta, hasta la declaración de ejecutoriada la Sentencia de fondo.

Por eso destaca la Suspensión como situación que preserva temporalmente un estado de cosas, más que a determinados actos de autoridades cuestionados por medio de la demanda. Aunque éstos sirvan de índice rector y determinante del sentido afectivo a la esfera de intereses del particular amparista. De manera que de sustanciarse por la Responsable actos diferentes, pero con los mismos fines perturbadores y lesivos, o provenientes de otras autoridades, que afecten ese estado de cosas decretado por la medida, se corre el riesgo de quebrantar el beneficio suspensional.

Esta importancia de la suspensión se subraya en palabras de Burgoa de este modo: "el objetivo propio, esencial, del auto de suspensión provisional consiste en conservar la situación en que vayan a operar los actos reclamados a fin de que no se altere, mientras se pronuncia la interlocutoria suspensional correspondiente, (y) puede afirmarse que las autoridades responsables no sólo están obligadas a no realizar tales actos, sus efectos y consecuencias, sino tampoco cualesquiera otros que tengan el mismo sentido de afectación, independientemente de la motivación que corresponda a aquéllos y a éstos, pues la suspensión provisional, a diferencia de la definitiva, no actúa sobre actos específicos, sino que tiende, como ya se dijo, a

mantener una situación constriñendo a las autoridades responsables a no modificarla, lo que sucedería si, por actos que pudieran ser distintos de los reclamados, se altera dicha situación. En otras palabras existirá incumplimiento del auto de suspensión provisional, si las autoridades responsables modifican el estado que guardan las cosas al decretar esta medida, *por cualquier acto que lo altere o cambie*, aunque este acto pudiera tener motivos o causas eficientes diversos de los actos reclamados".<sup>27</sup>

Con relación al alcance temporal de la suspensión, tenemos el artículo 141 de la Ley de Amparo: "cuando al presentarse la demanda no se hubiese promovido el incidente de suspensión, el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria".

También cabe apuntar sobre la temporalidad de la potestad del juez, mientras no cause estado la sentencia de fondo, no cesando ésta de conformidad con este criterio.

"SUSPENSION, INCIDENTE DE, ANTE JUEZ DE DISTRITO.- La jurisdicción del juez de distrito no cesa por lo que se refiere a todo lo relativo al auto de suspensión, sino cuando se pronuncie sentencia definitiva en el juicio, puesto que la Suprema Corte no es la competente para dictar dichos autos, y si llega a resolver sobre ellos, es en el caso especial en que se sujeta a revisión la providencia dictada por el juez, contra la que haya expresado inconformidad alguna de las partes".

---

27.- BURGOA, Ignacio, Ob. cit., págs. 802 y 803.

Apéndice 1917-1988, Tesis jurisprudencial 1896. R-S, pág. 3,062.

"SUSPENSION.- La jurisdicción del juez de distrito no cesa respecto de la suspensión, porque el amparo se encuentra en revisión ante la Corte, pudiendo resolver todo lo relativo a la admisión de la fianza y de la contrafianza, así como a su ejecución".

Apéndice 1917-1988. R-S, pág. 3063.

No obstante la temporalidad efímera entre suspensión y Sentencia de fondo, en este corto lapso, el quejoso se encuentra más que amparado, pues como vimos, las autoridades responsables no deben ejecutar los actos reclamados, ni otros diferentes que puedan alterar el estado de cosas decretado por la suspensión. Aún más, ni siquiera autoridades, en principio, diferentes a las responsables, pueden alterar dicho estado so pena de incurrir en violación al beneficio cautelar.

Esta defensa temporal tampoco puede constituir un estado de cosas indefinido e indefinible, por el contrario, la suspensión es como una aureola y, por tanto, tiene su límite por el tiempo y por el objeto que protege, siendo el tiempo, naturaleza y circunstancias de producción de los actos de autoridad reclamados, el índice rector de la suspensión. Situación que debe considerar el órgano de amparo al dictar esta medida cautelar, siendo oportuno apoyar este apunte con los siguientes juicios:

"SUSPENSION. ALCANCE.- Sus efectos no pueden abarcar actos distintos de los que fueron materia de ella".

Apéndice 1917-1988, Tesis jurisprudencial 1846. R-S, pág. 2993.

"SUSPENSION, AUTO DE.- El auto que la decreta debe fijar concreta

y claramente el acto que haya de suspenderse, y debe corregirse disciplinariamente al juez que, al decretarla, no concrete el acto a que se refiere".

Apéndice 1917-1988, Tomo Salas, Tesis jurisprudencial 1847, pág. 2994.

La potestad del juez al ordenar se mantenga un estado de cosas y proveer las medidas que ponderen los intereses particulares y de la Sociedad, se dirigen a las partes, fundamentalmente a las responsables y al particular amparista. De manera que éstos se hayan vinculados y bajo la férula del juez de modo relativo, es decir, sólo por lo que incumbe al acto reclamado. En esto consiste la función de la suspensión en palabras del destacado autor Juventino V. Castro: "la suspensión del acto reclamado, -contemplada como una función jurídica que se efectúa en relación con la controversia planteada en un proceso de amparo-, 'vincula' el comportamiento de las partes respecto del acto reclamado, de manera tal que la autoridad no puede activar -o permitir la activación- hacia los hechos pasados o hacia los nuevos que pudieran ejecutarse, porque la vinculación, el compromiso ya decretado, impiden romper con la relación estatuida, y por tanto con la función prevista".<sup>28</sup>

Así pues, establecido un enlace entre autoridad y quejoso, por virtud de la suspensión, ninguno de ambos puede alterar o permitir la alteración del estado de cosas decretado por el juzgador. La suspensión no debe servir de patente de impunidad

---

28.- CASTRO, Juventino V., Ob. cit., pág. 173.

para transgredir la ley o para, como se dijo, crear o constituir derechos que no le pertenecen al quejoso; pero tampoco puede servir para restringir los derechos legítimos del amparista.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL JUICIO DE AMPARO

#### I. ANTECEDENTES EN EL DERECHO EUROPEO

Europa ha sido la cuna de la cultura occidental, en esta se han escenificado las luchas más cruentas de la Historia del Hombre, y gran parte de los aportes científicos a la sociedad: económicos, ideas políticas, industriales, sociales, etc. Y que decir del Derecho en relación con los dos sistemas que conocemos, el common law y el escrito de los países anglosajones y latinos: Inglaterra y Roma, y los que se inspiraron en estos: Estados Unidos de Norteamérica y, Francia y España, sin demeritar sus particulares aportaciones a esta disciplina.

La evolución de las instituciones jurídicas constitucionales y su consolidación, han sido precedidas de batallas bélicas e ideológicas, cristalizándose en obras preceptivas que estatuyen límites, derechos y deberes entre los detentadores o representantes del poder estatal y el pueblo.

El aspecto destacable en estas luchas históricas es la conquista y reconocimiento de los Derechos del Hombre, como valores fundamentales que debe contener un Código Supremo para armonía de un Estado. Sin embargo, ante su desconocimiento o violación también surgió una batalla para institucionalizar los mecanismos legales que realmente los garanticen en la práctica, protegiendo efectivamente al individuo frente a la actuación del Poder Soberano. Así pues, históricamente primero fue la positivización

de los Derechos del Hombre, después la sistematización de los medios para garantizarlos.

El Juicio de Amparo es la garantía constitucional de los Derechos Fundamentales del Hombre que reconoce nuestra Carta Magna. Es el fruto debido al pensar de insignes mexicanos que conocieron instituciones afines del Derecho Europeo y Americano, y su mérito, en su origen, estriba en haber ajustado ese estudio a nuestra realidad y necesidades de la época, adoptando principios propios que lo caracterizan como nacional.

Una fuente de nuestro Derecho es Francia, básicamente su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y aquella instancia que hiciese respetar tales derechos, creando el Senado Conservador, que a la vez inspiró la creación del Supremo Poder Conservador de nuestra Constitución de 1836.

En España existieron los procesos Forales o Fueros Generales: De Vizcaya, de Aragón y León, que velaban por la Ley, el equilibrio de poderes y las libertades individuales.

Cuando una persona se veía afectada en sus libertades, garantizadas por dichos fueros, acudía al Justicia en busca de protección (año de 1265). A este propósito, apunta Juventino V. Castro que "inclusive al otorgar la protección, el Justicia utilizaba el término 'amparar', sinónimo de proteger o defender, que es el que ha dado nombre a nuestro juicio de amparo".<sup>29</sup>

También en España aparecen los Recursos de Fuerza (siglo XVI), que se incorporan al derecho adjetivo común en 1881. Estos

29.- CASTRO, Juventino V., Garantías y Amparo. 4a. edic. Porrúa, México, 1983. Págs. 209 y 210.

consistían en una queja que instauraba el vasallo ante el Soberano o sus Tribunales (Jueces Reales), contra el juez eclesiástico por cometerle injusticia evidente, es decir, por faltar a las formas de la ley (como el Derecho a la legalidad del artículo 16 de nuestra Carta Magna).

La gestión de ese medio legal detenía el procedimiento de donde provenía el acto notoriamente injusto (hablaríamos de suspensión), y previa audiencia, se resolvía lo conducente. Don Juventino V. Castro dice atinadamente que: "la referencia más cercana a este recurso de fuerza, dentro de nuestro juicio de amparo, está en el hecho de que el recurso español tenía que 'prepararse', agotando primero el agraviado los recursos ordinarios legales que estableciera la ley procesal aplicable, y si no existieren éstos -o declarándose improcedente el recurso-, el agravio se consideraba consumado, y hasta entonces se estaba en la posibilidad de interponer el recurso de fuerza ante el tribunal secular"<sup>30</sup>.

Dicha exigencia legal nos remite, en la actualidad, al principio de definitividad del juicio de amparo directo, consistente en preparar la instancia agotando todos los recursos legales, previamente a la instauración de este conforme al artículo 161 de la Ley de Amparo.

En Inglaterra tenemos un antecedente importante del Juicio de Amparo, propiamente de aquél aspecto que protege la libertad personal. Sobre de ello comenta el autor anteriormente citado que

---

30.- Ibid., pág. 283.

en la "Ley de Habeas Corpus expedida por Carlos II en 1679, bajo la denominación de Ley para asegurar mejor la libertad del súbdito y para prevenir las prisiones en Ultramar, el lord Canciller, o el lord Guardasellos de Inglaterra, o los jueces o barones de los tribunales con jurisdicción sobre las autoridades contra las que se expide el writ, decretarán este último dirigido a los *sheriffs*, carceleros o empleados que mantengan en detención a una persona, ordenándoles llevar a ésta ante la autoridad que expidió la orden. Dos días después de que el preso haya sido llevado ante el lord Canciller, el lord Guardasellos, el juez o el barón que haya expedido la orden, deberán poner en libertad a dicho preso, exigiéndole su compromiso, con una o más fianzas, de presentarse ante las Cortes o tribunales del condado, ciudad o lugar en que la prisión se hizo o cualquier otro competente, para juzgarlo según las circunstancias del caso"<sup>31</sup>. Este recurso o remedio legal pasó a las Colonias inglesas de América y de éstas a nuestro país como parte de un sistema judicial que inspiró a los precursores del Juicio de Amparo.

## 2. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Al evocarse el antecedente del Juicio de Amparo en las instituciones norteamericanas, es forzoso el señalamiento del *Writ of Habeas Corpus*, como remedio legal contra los confinamientos ilegales, tanto por parte de autoridades como de particulares. Este proviene de la tradición jurídica inglesa y

31.- CASTRO, Juventino V., *Hacia el Amparo Evolucionado*. 3a. edic. Porrúa, México, 1986. Pág. 99.

pasó a las Colonias de América del Norte como orden o mandato contenido en un documento fundamental de reconocimiento de derechos a los habitantes de los nuevos territorios.

Sin embargo, este recurso anglosajón forma parte de un sistema mayor que, en relación al Juicio de Amparo, equivale al *Judicial Review* norteamericano, constituyéndolo una serie de impugnaciones y mandatos dirigidos a la defensa de la Constitucionalidad.

Juventino V. Castro al consultar el *Blak's Law Dictionary*, resume el writ de esta manera: "es un *remedy* mediante el cual se plantea la ilegalidad de la detención, de una persona, y tiene por objeto establecer -con gran rapidez-, no la validez o invalidez legal de la restricción de la libertad, sino simplemente si los procedimientos de ataque a la libertad personal deben sostenerse o no, y en caso de que haya habido violación de principios legales en contra de una persona, la autoridad que conoce del *remedy* expida un writ, ordenando que todo procedimiento en contra de la libertad del protegido mediante ese writ cese en forma definitiva"<sup>32</sup>.

El writ se adoptó en el artículo 14 del *Judicial Act.* de 1789, consolidándose su institucionalización en 1867, según nos dice Juventino V. Castro "cuando para fortalecer la reconstrucción del país se autorizó a las cortes federales para otorgarlo 'en todos aquellos casos en que cualquier persona pudiera ser restringida en su libertad con violación a la Constitución, o cualquier tratado o ley de los Estados Unidos'. A la fecha el *Habeas Corpus*

32.- CASTRO, Juventino V., *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*, Ob. cit., pág. 157.

norteamericano aparece en las secciones 2241 a 2255 del Código Judicial de 1948"<sup>33</sup>.

Así pues los writs son providencias cautelares que, por su naturaleza y fin de protección de la libertad personal, son trámites sumarios y exentos de formalismos infructuosos. Uno de estos, nos vuelve a decir el autor citado, "ha sido llamado desde los días de la Suprema Corte de John Marshall con el nombre de *great writ*, que en realidad es el *writ of habeas corpus and subjiciendum*, o sea aquél mandato que se dirige a una persona que ha detenido a otra, ordenándole que traiga al prisionero o retenido ante la presencia judicial, (o sea que requiere el *corpus* de él), y que tiene por objeto analizar la legalidad de la detención o aprisionamiento, y no si es culpable o inocente; cuando resulta procedente y fundado el reclamo significará la total libertad del favorecido con el writ"<sup>34</sup>.

Como se ve, el *writ of habeas corpus* es un recurso legal entablado con motivo de ataques a la libertad personal subrayándose como nota característica, que este procede tanto contra autoridades como contra particulares. En cambio nuestro juicio de amparo se endereza sólo contra autoridades. También podemos señalar que el *habeas corpus* tiene como material el derecho a la libertad personal, en tanto que el Juicio de Amparo se extiende a este derecho y a los demás Derechos Fundamentales

---

33.- CASTRO, Juventino V., *Hacia el Amparo...*, pág. 94.

34.- CASTRO, Juventino V., *La Suspensión ...*, págs. 157 y 158.

que, como Garantías Individuales, consagra nuestra Constitución Política en su parte dogmática principalmente.<sup>35</sup>

### 3. MEXICO ANTES DE LA CONSTITUCION DE 1917.

Remontándose a la Colonia podemos plantear la influencia del Derecho Hispánico y su herencia en la actualidad: la centralización del poder. En la Nueva España se concentraba la administración de justicia en las Reales Audiencias de México y Guadalajara, donde el virrey era la máxima autoridad, y, como última instancia decisoria estaba el Consejo de Indias.

Ya en fusión con la tradición jurídica nacional se manifestó el llamado por Lira González *amparo colonial*, como institución procesal que protege en sus derechos a las personas, sea que la violación proviniese de una autoridad política o de un particular. Estos recursos legales eran el de fuerza y el de injusticia notoria, y se instauraban ante la autoridad protectora, o sea, el Virrey, quien sin examinar la titularidad de los derechos violados, dictaba un mandamiento de amparo. Además podían intentarlo, frente a cualquier tipo de agresión a los derechos reconocidos y protegidos por las leyes, los indígenas, comunidades y los nobles.

En la vida independiente de México se continuó con instituciones de raíz hispánica y las propias surgidas en las circunstancias sociales de la Colonia. Fue hasta el año de 1824 que se inicia la

35.- La otra parte de la Constitución es la Orgánica, donde también se contiene las garantías de la proporcionalidad y equidad en los tributos, Art. 31-IV, el del propio Juicio de Amparo en los Arts. 103 y 107, y los Derechos Sociales del Trabajador en el Art. 123.

labor preceptiva para regir los destinos de nuestra nación.<sup>36</sup> Y es precisamente en la Constitución de 1824 cuando empieza la influencia norteamericana.

El memorable Emilio Rabasa nos apunta que los legisladores de 1824 conocían el texto de la Constitución de Estados Unidos, pero desconocían su desenvolvimiento. Y tan es así que en esta Constitución mexicana no se hace enumeración de los Derechos del Hombre. En el artículo 137, fracción V, inciso sexto, se atribuye a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer las infracciones a la Constitución y leyes generales, quedando esto en el papel, pues nunca se reglamentó este artículo.

En el año de 1836 con Las Siete Leyes Constitucionales, aparece el famoso Supremo Poder Conservador, de origen francés, con la atribución de declarar nulo cualquier acto proveniente de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, a petición de cualquiera de éstos. En este se vislumbra un antecedente de control constitucional por órgano político que, sin embargo y salvo aislados casos no funcionó.

Esta misma idea de control constitucional por órgano se presenta en el voto particular de José Fernando Ramírez en 1840, cuando se formó una Comisión de Reformas a la Constitución de 1836, apuntando: "Yo, como he dicho antes, no estoy para la existencia del Supremo Poder Conservador. Ninguna otra medida podía, en mi

---

36.- En el México Insurgente, Morelos es el principal protagonista en la legislación que reclama la Independencia; los **Sentimientos de la Nación** (1813) y la **Constitución de Apatzingán** (1814).

concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución, por la que cuando cierto número de diputados, de senadores, de juntas departamentales, reclamaren alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese el fallo a la Corte de Justicia".<sup>37</sup>

Este criterio se acerca palpablemente al concepto del Juicio de Amparo al reconocer el carácter contencioso del problema, y al otorgar a la Suprema Corte la facultad decisoria para ello. Sin concebir aún al hombre, en lo individual, como titular de esa acción. Es de subrayarse aquí la necesidad que imperaba de implantar un procedimiento judicial para proteger los preceptos constitucionales, circunstancia que se esboza ya en Yucatán.

El Proyecto de Constitución para Yucatán que elaboró Manuel Crescencio Rejón en 1840, emplea y llama en su sistema propuesto el verbo amparar. Este proyecto es pionero importante en la historia de la concepción del Amparo, puesto que a diferencia de la Constitución Federal de 1824, hace una enumeración de Derechos del Hombre y organiza racionalmente un sistema de control constitucional.

De este trabajo de Crescencio Rejón destacan dos características que aún perviven: el de que el juicio se promueve a instancia de parte agraviada y el de la relatividad de los fallos. También el sistema que propuso pretendía abarcar la defensa de toda la Constitución y de otras leyes. El artículo 53 del proyecto atribuye a la Suprema Corte de Justicia del Estado: "Amparar en 37.-Cit. por GONZALEZ-Cosío, Ob. cit., pág. 28.

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

Por otra parte, los artículos 63 y 64 de este proyecto, preceptuaban: "Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior (el 62 formaba parte del capítulo denominado 'garantías individuales' y enumeraba en IX fracciones los derechos de los habitantes), a los que les pidan su protección contra cualquiera funcionarios que no correspondan la orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

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

El pensamiento que recoge y consolida los conocimientos de la época se personifica en Mariano Otero, plasmándose en el Acta de Reformas de 1847, que, con las modificaciones que implanta, pone en vigencia la Constitución de 1824, y, posteriormente y como corolario a su trayectoria, en la Constitución de 1857. El artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 establecía el Juicio de Amparo como medio de control judicial de las garantías

individuales, ante su infracción por parte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto de la Federación como de los Estados, facultando a los Tribunales de la Federación para conocer de esta controversia.

Es en esta disposición donde aparece la llamada "Fórmula Otero", y para ilustrarla veamos el texto del artículo comentado: "Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección, al caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare"<sup>38</sup>.

Con el Acta de Reformas de 1847 se empezaba a delinear el Juicio de Amparo y sus actuales principios, y es precisamente en su exposición de motivos donde mejor que en sus preceptos, se refleja el sistema. De la obra del insigne Emilio Rabasa tomamos las líneas de los motivos del Acta: "Los frecuentes ataques de los Poderes de los Estados y Federación a los particulares, hacen urgente que, al restablecerse la federación, se dé a aquellos una garantía personal. Esta garantía sólo puede encontrarse en el Poder Judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente. Aún en las monarquías absolutas, refugiada la libertad en el recinto de los

38.- RABASA, Emilio, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. 4a. ed. Porrúa, México, 1978. Pág. 236.

tribunales, ha hecho que la justicia encuentre allí un apoyo cuando han faltado todas las garantías políticas... En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución, y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta; de modo que, sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros... También se necesita extender un poco más la acción del Poder Judicial de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución Federal, y, sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el campo político un papel tan importante como el del supremo Poder Judicial"<sup>39</sup>.

El legislador de 1857 continúa y da acabamiento a la obra de Otero al dar vida constitucional al Juicio de Amparo, atribuyendo su conocimiento a los tribunales federales y con motivo de la violación de los derechos humanos, a instancia de parte, sin declaratoria general, y sólo aplicable al caso concreto. Esta gran visión se puede confirmar en la exposición de motivos de la Constitución de 1857, atingente al Juicio de Amparo que a continuación se transcribe:

"En un juicio con todas sus formas se decide la contienda, con la

---

39.- Ibid., pág. 235.

diferencia de que un litigio de un individuo contra otro, la sentencia es directa, universal, positiva, comprende todo el círculo de los derechos discutidos; mientras que en la contienda *contra un soberano*, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales... no ataca de frente a la autoridad de que emanó la ley o el acto que dió motivo al juicio".

Es esta la materia que origina la jurisdicción de la justicia federal, que pone en funcionamiento el control constitucional por órgano político. De esta forma el fundamento legal del Juicio de Garantías emanaba de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 que literalmente dicen: "Art. 101. Los Tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

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

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

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídicos, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

#### **4. LEYES REGLAMENTARIAS DEL JUICIO DE AMPARO**

Las leyes que establecieron los procedimientos para dilucidar si los actos de autoridad se ajustaban a los Derechos Fundamentales que la Constitución consagra en favor del hombre, son las siguientes:

a) El primer paso lo dió don José Urbano Fonseca quien para reglamentar el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, elaboró el proyecto designado como Proyecto de Fonseca. En este se normaba la procedencia del recurso de amparo (art. 1o.) contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo locales o federales, que vulnerasen las garantías del individuo que consignaba la propia Acta, incluso, establecía su protección a derechos contemplados en la legislación federal secundaria (art. 3o.).

Se contempla una competencia dual en función de la autoridad de donde proviniese la violación. Si eran federales, conocía la Suprema Corte en Pleno, si locales, la primera Sala de este órgano. En este último caso se podía acudir al Magistrado de Circuito para que suspendiera temporalmente los actos violatorios.

b) Ley de 30 de noviembre de 1861, o Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, que contaba con 34 artículos. Destacando también un periodo preliminar que tenía por objeto determinar la procedencia del juicio; su extensión protectora no solo abarcaba los Derechos reconocidos por la Constitución, sino los preceptuados también en las leyes orgánicas de esta Carta Fundamental, y: como tercera instancia, se preveía la súplica ante la Suprema Corte de Justicia, pues los

asuntos se ventilaban en el Juzgado de Distrito, de cuyas resoluciones conocía el Tribunal de Circuito vía recurso.

c) Ley del 20 de enero de 1869, que suprime el procedimiento previo, y la súplica que consignaba la anterior ley. Reduciendo el juicio en dos etapas: ante el juez de distrito y, la segunda, la revisión de oficio de las sentencias de este ante la Suprema Corte.

Instituye la suspensión provisional y definitiva. En su artículo 80. estatuye la improcedencia en asuntos judiciales, la cual fue considerada inconstitucional, por lo que los órganos de amparo conocieron, en aplicación de la Fracción I del artículo 101 de la Constitución de 1857, de controversias contra sentencias definitivas.

d) Ley de 14 de diciembre de 1882, que reglamenta el Juicio de Amparo en 83 artículos y 10 capítulos superando, debido a la experiencia, a la anterior.

Reglamenta con mayor precisión la materia de suspensión; implanta la procedencia del juicio contra negocios judiciales, contra sentencias o autos emanados de Juez de Distrito o de un Magistrado de Circuito; preceptúa la competencia auxiliar; igualmente, entre otros puntos, contempla un capítulo de responsabilidad y, como innovación principal, se encuentra la figura procesal del sobreseimiento, por las causales que enlista.

e) Código de Procedimientos Federales de 1897, que responde al afán de aglutinar en un solo cuerpo de leyes los ordenamientos adjetivos de indole federal.

El Juicio de Amparo se incluyó en el Libro I, Título II, Capítulo

VII, de los artículos 745 al 849, sin alterar grandemente la Ley del 14 de diciembre de 1869. Se empieza a vislumbrar el concepto de *tercero perjudicado*; regula aún mejor la improcedencia y el sobreseimiento, apuntando de la primera como la "ineptitud de la acción para ser examinada en el juicio, haya o no violación de garantías".

f) El Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908, continúa los lineamientos del anterior. Ahora, ante el abuso en la interpretación de la garantía de la exacta aplicación de la ley en asuntos civiles y penales, intentó frenar el exagerado uso del amparo en un capítulo especial, requiriendo la cita con precisión de la ley aplicada inexactamente y la expresión en párrafos separados y numerados, cada concepto de violación.

Se reconocen como partes en el Juicio de Amparo a la autoridad y el Ministerio Público, y sin reconocerlo aún, da oportunidad al tercer perjudicado de ofrecer pruebas. Instituye el plazo de 15 días para instaurar el amparo y de 20 días naturales, después de vencido un término, para sobreseer por caducidad; igualmente, contempla la suspensión de oficio, la provisional y definitiva.

g) La Ley de Amparo del 18 de octubre de 1919, surgida bajo la vigencia de la Constitución de 1917, contaba con 165 artículos contenidos de dos Títulos.

Reconoce como partes al quejoso, autoridad responsable, Ministerio Público y tercer perjudicado. Abroga el fatal plazo de caducidad; la revisión la prevé sólo a petición de parte; también se acepta la supletoriedad del Código Federal de

#### Procedimientos Civiles.

Consagra indebidamente, como asevera Burgoa, el recurso de súplica, "porque el recurso de súplica no es un medio de control de constitucionalidad, autónomo y sui generis, como el juicio de amparo, sino un conducto procesal mediante el cual se abre una tercera instancia en los juicios que hayan versado sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales o de los tratados internacionales, no teniendo ninguno de los objetivos de protección constitucional que al amparo corresponden, de acuerdo con el artículo 103 de la Ley Fundamental. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional federal que conoce del recurso de súplica, no ejerce, al substanciarlo y resolverlo, ninguna función político-constitucional, es decir, de mantenimiento o conservación del orden establecido por la Constitución, sino un mero control de legalidad de las disposiciones federales y de los tratados internacionales".<sup>40</sup>

En esta ley se da competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de la revisión contra sentencias de los jueces de Distrito y, en única instancia, de los juicios de amparo contra sentencias definitivas del orden civil y penal.

h) Ley de 30 de diciembre de 1935, que actualmente rige el Juicio de Garantías.

"Esta ley, nos dice González-Cosío, reglamentó el amparo directo en materia obrera ante la recién creada Sala laboral de la Suprema Corte (D.O. 15-diciembre-1934); intentó corregir defectos

40.- BURGOA, Ignacio, Ob. cit., pág. 141.

técnicos e impedir los nuevos abusos que los litigantes hacían del amparo; ha recogido también notables experiencias, introduciendo algunas modalidades creadas por las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte, lo cual ha permitido ir adecuando la marcha del juicio de amparo a la realidad y necesidades nacionales".<sup>41</sup>

### 5. EPOCA ACTUAL

Son varios y diversos los temas que ameritan comentario para entablar discusiones interminables, según la dirección evolutiva y la necesaria adecuación al presente. Ejemplo de ello es la necesidad de ajustar el amparo de la libertad, por cuanto hace a la suspensión con efectos restitutorios, tomando como ejemplo uno de los *writs* más importantes de la Unión Norteamericana, el *writ of habeas corpus*. También qué decir del amparo contra leyes, donde autores renombrados han propuesto el sistema ya implantado en varios países, de anular leyes con efectos erga omnes, previa su declaración de inconstitucionalidad por los órganos competentes, de manera que tenga que desaplicarse por vía de excepción, y no por vía de la acción individual que rige en este momento el Juicio de Garantías.

Dicho planteamiento se relaciona con el abuso del Juicio de Amparo y el consiguiente rezago en la solución de los asuntos, de lo que ya desde el año de 1921 se alarmaba Emilio Rabasa. Esta problemática se discute juntamente con la idea de anular las leyes -con efectos erga omnes-, declaradas inconstitucionales por

41.- GONZALEZ-Cosío, Ob. cit., pág. 40.

la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Solución que no obstante su exhortada implantación a la época, no es una novedad ya que Don Mariano Otero propuso un sistema constitucional, diferente al Juicio de Amparo, del que podría surgir la declaración de inconstitucionalidad de una ley, sin que acarreará el temido enfrentamiento de Poderes.

El siguiente texto causa una grata admiración por lo adelantado que sería hoy en día como proyecto para adoptarlo como institución política, junto al juicio de amparo: Isidro Rojas y Francisco Pascual García afirman: "generalmente, al tratar el origen del amparo, los escritores constitucionalistas sólo se refieren al artículo 25 de la mencionada Acta de Reformas. Pero hay mucho más que considerar en esa acta, con relación a la materia del amparo. Tales son los artículos 5o., 22, 23, 24, que contienen graves y trascendentales estatutos."<sup>42</sup>

Tales disposiciones, en términos de generalidad son los propuestos por Otero, bajo los números 4o., 16, 17 y 18, y en el Acta de Reformas promulgada, se leen así en sus numerales equivalentes:

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

Art. 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las

---

42.-Cit. por CASTRO, Juventino V., Hacia el Amparo..., págs. 14 y 15.

leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Art. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas.

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

Otero, en la parte considerativa de su proyecto, nos informa Juventino V. Castro, se expresa así respecto al sistema propuesto: "...es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del pacto federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse

en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección; y además se establece que la mayoría de las Legislaturas de los Estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales. De esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones. Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco".<sup>43</sup>

Adelante expone las razones del Congreso Constituyente de 1857 para no adoptar tal sistema, que se resumía en el temido enfrentamiento y discordia entre poderes estatales y federal, precisamente con motivo de una ley. Destaca la trascendencia histórica que ha tenido el Juicio de Amparo mexicano a nivel mundial, que ha servido de modelo a varios países, sobre todo de la América Latina, observando que algunos que se inspiraron en este ya lo superaron en el aspecto relativo a la declaración de inconstitucionalidad de leyes con efectos erga omnes; y citando las conclusiones del Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional (1975), realizado en México y de la Comisión de Amparo en el Ciclo Nacional sobre Administración de Justicia (1983), meditan que de nada han servido las reformas que ha

---

43.- Ibid.

sufrido la Ley de Amparo para aliviar el rezago del "rezago", ni las experiencias vistas en otros Estados.

Al respecto, la resolución del Congreso especifica lo siguiente: "en la realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas, de la desaplicación concreta de la ley, para consignar la declaración general de inconstitucionalidad, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle verdadera eficacia práctica".

Por cuanto a las conclusiones de la Comisión, se pronunció así:

"en primer lugar en varios de los citados trabajos se propone ampliar los efectos de la sentencia de amparo que declare la inconstitucionalidad de una ley, de tal manera que pudiera llegarse al sistema de declaración general en virtud de que la llamada 'fórmula Otero', que fue de gran utilidad para la consolidación de nuestro juicio de amparo, ya cumplió su misión histórica y debe superarse para adaptar a nuestra máxima institución procesal a las circunstancias actuales, en las cuales se requiere tanto celeridad en la resolución de los problemas constitucionales como respecto al principio de la igualdad de los gobernados ante la ley".<sup>44</sup>

Un concepto que se ha desarrollado favorablemente y en beneficio del Juicio de Amparo es el de autoridad, gracias a esforzadas tesis jurisprudenciales. En sus orígenes se tenía en mente que

---

44.- Ibidem., pág. 30.

"autoridad" sólo lo eran los órganos del Estado actuando dentro de los cauces normales de sus atribuciones, lo cual provocó que actos autoritarios generados al margen de la ley y la Constitución, quedaran impunes. Sin embargo, el criterio se superó hasta llegar a considerar a simples particulares, vinculados y sujetos al juicio de amparo cuando actuasen en auxilio de la justicia y administración pública. En un periodo anterior el Poder Judicial se enfrentó a los actos de los Organismos Públicos Descentralizados, como el IMSS, y después, superando algunas dificultades que giraban en derredor de conceptos añejos, se logró reputar como autoridades a los organismos fiscales autónomos como lo son aquél, el ISSSTE, el INFONAVIT, e incluso, directores de escuelas oficiales.

Veamos en contraste uno y otro criterio, tomando las líneas de una de las obras de Genaro Góngora Pimentel:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO NO LO ES EL DIRECTOR DE UNA ESCUELA OFICIAL.- El director de una escuela oficial ni de hecho, ni legalmente se encuentra en posibilidad de ejercer actos públicos, ni de imponer por la fuerza pública, por lo que no tiene el carácter de autoridad y el amparo dirigido en su contra es improcedente." Revisión administrativa 412/71. Eleuterio Tovar Muñoz, 14 de mayo de 1971, informe de 1971, pág. 139.

Y enseguida el criterio relativo al recurso de revisión 466/930, promovido por Calixto A. Rodríguez, del que se pronunció la Segunda Sala en los siguientes términos: "Si por autoridad debe entenderse toda persona investida por la ley para dictar, según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de

cumplimiento obligatorio y para hacer cumplir esas mismas determinaciones y, en el caso el Director y Secretario de la Escuela Nacional de Maestros, dictaron e hicieron cumplir la determinación con fundamento en la cual se impidió al quejoso que se inscribiera en la susodicha escuela, resulta claro que los citados Director y Secretario de la mencionada escuela, sí tienen el carácter de autoridades".

Refiriéndose a los organismos públicos descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social, en principio se sostuvo que:

"El Instituto Mexicano del Seguro Social, no tiene carácter de autoridad, por lo que su determinación fijando a cargo de la parte quejosa, aportes mayores que los que señalan los artículos 63 y 96 de la Ley del Seguro Social, no puede ser materia del juicio de garantías, el cual debe sobreseerse, pues su naturaleza es análoga a la de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, a la de la Universidad Nacional Autónoma de México y a la de todas las demás Instituciones que tienen a su cargo servicios públicos descentralizados. Por tanto, aquella determinación que se reclama, no es un acto de autoridad, ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social debe acudir a los tribunales civiles para reclamar en juicio el pago de las aportaciones con apoyo en un título ejecutivo". Artículos Mundet para Embotelladoras, S.A. T. LXXXVII, p. 731. Resuelto el 25 de enero de 1946. Por unanimidad de votos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia.

Por razones obvias de interés social, es decir, por la finalidad

de créditos que percibe, se reformó la Ley del Seguro Social en su artículo 135, rectificándose la jurisprudencia en el sentido siguiente:

"SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD.- A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, tiene el carácter de autoridad, para los efectos del amparo que contra él se interponga". Jurisprudencia número 219, publicada en el apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975. Tercera parte. Segunda Sala, p. 492.

Existen más aspectos en el Juicio de Amparo que merecen un tratamiento exhaustivo para perfilarlos a una reforma que acabe con el rezago o reprima más eficazmente el ejercicio abusivo de esta noble institución pero, como pensamos, este problema no sólo se constriñe en matices estadísticos y legislativos, sino que la conflictiva es más compleja, es social, y un claro reflejo de ello se da precisamente en este ámbito, en la disposición de una instancia legal para sobrevivir, para evitar el temido, caro y lento trámite burocrático, para enfrentar la vida con un trabajo honesto o funesto quizás, pero seguro, sin el miedo o la incertidumbre de las visitas de autoridades que des gobiernan, disipando ese temor con nuestro "amparo" en mano, preparado para cualquier momento, como amuleto contra un mal que no podemos describir.

### CAPITULO III

#### MARCO LEGAL DEL JUICIO DE AMPARO

##### 1. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917

Como referíamos en los antecedentes del Juicio de Amparo, la conquista y reconocimiento de los Derechos del Hombre constituye el aspecto sustantivo que, sin embargo, ameritaba la implementación de una garantía que le otorgara eficacia operativa en la realidad, ante su violación o desconocimiento por el poder público.

Nuestro Constituyente de 1917 establece la garantía jurisdiccional de los Derechos Fundamentales del Hombre en los artículos 103 y 107 de la Carta Magna, dictando los lineamientos y principios generales complementados y explicados en la Ley de Amparo, que rige el desenvolvimiento de dicha garantía, o sea, el Juicio de Amparo. Tales preceptos apuntan textualmente que:

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

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".

"Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

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

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el

desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellas o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que

la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

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

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

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

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores

al Servicio del Estado.

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

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

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

VIII. Contra sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la

fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que por sus características especiales así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno.

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

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

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias

definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

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

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el juez de Distrito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el juez de Distrito no residiere en el mismo lugar que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten

tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda, a fin de que decida cual tesis debe prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncian las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida.

XV. El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en

todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público;

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda.

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare".

Por cuanto hace a la extensión protectora del Juicio de Amparo, existen desde el pasado histórico dos sistemas. El que concibe esta institución como garante de los Derechos del Hombre limitativamente establecidos en la Carta Fundamental. Y la otra, extendiendo esta protección a los derechos de legalidad en los procesos materialmente jurisdiccionales, referidos por la doctrina como errores *in judicando* y errores *in procedendo*, que viene a ser una fase evolutiva del Juicio de Amparo, adoptando la casación para abordar actos del poder judicial, así como de los demás poderes actuando materialmente en este sentido, y que devienen inconstitucionales si incurren en transgresión a las Garantías de Legalidad.

El otro sistema apunta que el Juicio de amparo únicamente se ocupa de las Garantías Individuales consagradas

Constitucionalmente y que, si bien se avoca al conocimiento de actos materialmente judiciales, su examen es mediato, a través de la sentencia definitiva que se enjuicia conforme a las Garantías de Audiencia y Legalidad de los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

La Constitución Mexicana de 1917 llamó la atención del mundo con la elevación de Derechos Sociales a la categoría de fundamentales. Así el artículo 123, junto con el 27, este sí ubicado en el capítulo de Garantías Individuales, prescriben derechos en favor de grupos social y económicamente débiles, como lo son las clases obrera y campesina.

La protección efectiva de estos Derechos Sociales se enfatiza en nuestro sistema de amparo, especialmente destacando en la Ley de la Materia, un libro segundo para el Amparo Agrario y la obligatoriedad de suplir la queja deficiente en favor de obreros y campesinos cuando son partes en el Juicio de Garantías.

Así pues, podemos concluir que el marco jurídico constitucional del Juicio de Amparo se sustenta en los artículos 103 y 107, enfocando su protección a las Garantías Individuales y Sociales de los artículos 1 al 29, 31, IV y 123, de la Carta Magna, extendiendo su ámbito al examen de la Legalidad de actos materialmente jurisdiccionales, por lo que de manera mediata y bajo este ángulo, protege la constitucionalidad de cualquier acto de autoridad que trascienda en agravio de los Derechos Fundamentales a través del principio de legalidad.

Burgoa sostiene que "el juicio de amparo, que tiene como finalidad esencial la protección de las garantías del gobernado y

el régimen competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados, extiende su tutela a toda la Constitución al través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16".<sup>45</sup>

Y más adelante amplifica esta idea diciendo que "de esta manera el amparo no sólo tutela el régimen constitucional en los casos previstos por este último precepto -se refiere al 14 constitucional-, sino que su objeto preservador se extiende a los ordenamientos legales secundarios. De esta suerte, los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte, al conocer de los juicios respectivos, ensanchan su competencia hasta el grado de erigirse en revisores de los actos de todas las autoridades judiciales que no se hayan apegado 'a la letra o a la interpretación de la ley' en materia civil".<sup>46</sup>

Sin embargo, el camino es largo y complejo para arribar al Juicio de Amparo directo, sobre todo en tratándose del Juicio Civil pues, salvo las excepciones que prevé la Ley de Amparo, es necesario preparar el Juicio de Garantías observando el principio de definitividad, que significa el agotamiento de los recursos legales susceptibles de revocar o modificar el futuro acto de autoridad objeto de controversia constitucional. Y como se sabe, el proceso civil es sumamente difícil por técnico, en donde se dan autos, decretos o proveídos, que deben examinarse detenidamente para ver si son materia de incidente, de recurso o de apelación, si son reparables o no, en la definitiva o en

45.- BURGOA, Ignacio, Ob. cit., pág. 149.

46.- Idem.

resolución interlocutoria, y dependiendo de este estudio prosperará la última instancia, o sea el juicio constitucional de garantías en atención a dicho principio.

## **2.- LEY DE AMPARO VIGENTE**

El Juicio de Amparo se rige, por antonomasia, por la intitulada Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1936. Esta se complementa primordialmente por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El numeral segundo de la Ley de Amparo prescribe:

"Art. 2o.- El juicio de amparo se substanciará y decidirá con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en el presente libro, ajustándose, en materia agraria, a las prevenciones específicas a que se refiere el libro segundo de esta ley.

*A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles".*

Dicha remisión al Código Federal de Procedimientos Civiles debe ajustarse a los requisitos ilustrados por los criterios que textualmente apuntan:

"SUPLETORIEDAD DE LEYES, REQUISITOS PARA APLICARSE.-Dos son los requisitos necesarios para poder aplicar como ley supletoria de la de amparo, el Código Federal de Procedimientos Civiles;

a) Que la Ley de Amparo contemple la institución respecto de la cual se pretenda la aplicación supletoria del Código Federal de

Procedimientos Civiles, y

b) Que la institución comprendida en la Ley de Amparo, no tenga reglamentación o bien, que conteniéndola sea deficiente".

Aclaración de sentencia en el amparo en revisión 276/76.-Guanos y Fertilizantes de México, S.A.-6 de febrero de 1979.-Unanimidad de 19 votos.-Ponente: Antonio Rocha Cordero.-Secretario:Luis Molina Lozano.-Informe de 1979.-Primera Parte, págs. 467 y 468.

"SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY DE AMPARO.- La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley de Amparo sólo tiene lugar en aquellas cuestiones procesales que, comprendidas en la ley que suplen, se encuentran carentes de reglamentación o deficientemente reglamentadas."

Aclaración de sentencia en el amparo en revisión 276/76.-Guanos y Fertilizantes de México, S.A.- 6 de febrero de 1979.- Unanimidad de 19 votos.- Ponente: Antonio Rocha Cordero.- Secretario: Luis Molina Lozano. Informe de 1979. Primera Parte, págs. 467 y 468.

Para tener una idea del marco legal en que se desenvuelve el Juicio de Garantías, veamos brevemente algunos de sus más destacados principios.

a) El juicio de amparo debe promoverse a instancia de parte agraviada, de acuerdo con el artículo 107, I, constitucional, y, lo., 4o., y 5o., I, de la Ley de Amparo. Esto quiere decir que solamente la parte lesionada con el acto de autoridad puede provocar o instar el proceso de amparo, e impetrar el amparo de la justicia federal.

Este concepto lo explica Eduardo Pallares en su Diccionario

Teórico y Práctico del Juicio de Amparo al referirse a la Legitimación en la Causa, apuntando que:

"La legitimación en la causa se refiere a la relación sustancial que con el carácter de litigiosa, es materia del juicio, y no a la relación procesal que concierne al proceso de amparo;

La legitimación puede ser activa o pasiva. La activa consiste en que la persona sea titular del derecho que se pretende ejercitar en el juicio; y la pasiva en que la persona sea la obligada a reconocer ese derecho o a cumplir la obligación correlativa al mismo; o en las dos cosas a la vez... En el juicio de amparo está legitimada activamente la persona jurídica que haya sufrido un agravio por la violación constitucional que se impugna. No debe confundirse al agraviado con el quejoso, este último es quien presenta la demanda de amparo o en cuyo nombre se presenta, mientras que aquél es el que de hecho ha sufrido un agravio por la violación constitucional...

La legitimación pasiva corresponde a la autoridad responsable que haya dictado o ejecutado el acto violatorio de la Constitución. Frente a ella se ejercita la acción de amparo".<sup>47</sup>

b).- Junto al anterior principio e inseparable de este se encuentra el de la existencia del agravio, como requisito de procedencia del juicio de amparo, fundado en los artículos 107, I, constitucional, 4o. y 73, V, contrario sensu, de la Ley de Amparo.

---

47.- PALLARES. Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. 5a. edic. Porrúa, México, 1982. Págs. 172 y 173

Así, no basta que quien se ostente como interesado obtenga sentencia favorable a sus pretensiones, sino que debe comprobar el elemento jurídico agravio a su esfera de derechos, como el contenido de su acción.

El agravio es la afectación dañina, patrimonial o no, que produce la autoridad estatal en la persona o esfera de derechos constitucionalmente garantizados a los gobernados. Este debe ser personal y directo, entendiéndose por lo primero la relación de titularidad entre los derechos individuales conculcados y quien ejercita el juicio de amparo. Y lo segundo refiérese a la presencia del daño, que debe ser pasado, presente o inminente. De modo que al no darse el agravio se producirá el sobreseimiento por ausencia de interés jurídico. Más explícitas aún son las tesis de los órganos de amparo, veamos dos de ellas:

"PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.-El concepto perjuicio, para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquiera ganancia lícita que pudiera haberse obtenido, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona".

Tesis 131, octava parte, apéndice de 1917-1975, p. 233.

"PERJUICIO, BASE DEL AMPARO.-La fracción VI (hoy V) del artículo 73 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de garantías es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso; tal disposición prevé aquellos casos en que, de la simple lectura de la demanda, aparezca que entre el acto reclamado y los intereses jurídicos del quejoso, no existe

relación alguna y por lo mismo no los afecta; sin que sea necesario darle entrada a la demanda para que, dentro del juicio, se descubra algún hecho que establezca ese vínculo, si es que existe, porque eso sería variar la litis que debe quedar establecida con la demanda misma; es decir, dicha fracción VI, se refiere a un caso de notoria improcedencia, porque el acto que se reclama no perjudica al quejoso, y por lo mismo, carece éste de intereses jurídicos para ejercitar la acción constitucional que supone la interposición del juicio de amparo".

Tomo LXVIII, Quinta Epoca, Semanario Judicial de la Federación, p. 559.

En la destacada obra de Don Eduardo Pallares, se encuentra este atinado concepto: "El agravio es una lesión jurídica en el patrimonio económico o moral de una persona, sea ésta física o moral, y que además se produzca como consecuencia de la violación de una de las 28 garantías constitucionales o de la invasión de la jurisdicción federal por las autoridades locales o de la invasión de la jurisdicción de las autoridades locales por la autoridad federal".<sup>48</sup>

En la misma obra se compilan criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con relación a los dos principios aludidos en estas páginas resulta interesante el siguiente:

"INTERES JURIDICO Y LEGITIMACION PROCESAL. SON CONCEPTOS DISTINTOS.- Por interés jurídico debe entenderse el que tienen las partes respecto de los derechos o de los casos materia del juicio; es la posibilidad de acudir a los tribunales para obtener

---

48.- Ibidem., pág. 20.

de ellos una tutela jurídica, mediante la sentencia que se pronuncie, o sea, la facultad de ejercitar una acción para obtener una prestación o evitarse un perjuicio o la lesión de un derecho. La legitimación, en general, es la situación en que se encuentra una persona con respecto a determinado acto o situación jurídica, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquél, o de intervenir en ésta. La legitimación para obrar, a su vez, consiste en que precisamente deba actuar en el proceso, quien conforme a la ley le compete hacerlo; es la identidad de quien actúa con quien la ley le otorga ese derecho, o sea la condición de las personas que promueven en la acción o se defienden de la que ha sido intentada contra ellas".

Amparo Directo 309/ 76. Enedino y Antolín Peralta Soriano 10. de abril de 1977. 5 votos. Ponente: Salvador Mondragón Guerra. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volúmenes 97-102. Cuarta Parte. Enero - Junio 1977. Tercera Sala. p. 95.

c) Un principio privativo y que ha caracterizado al Juicio de Garantías es el principio de la Relatividad de la Sentencia, que constriñe sus efectos a la parte quejosa y las autoridades responsables, sosteniéndolo así los artículos 107, II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo.

El texto del artículo 76, que ratifica el de la fracción II, del 107, invocados, apunta: "Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que versa la demanda,

sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

Situación diversa, compleja y discutible se presenta en cuanto a su dinámica ejecutiva frente a terceros particulares y autoridades que no intervinieron en el proceso de amparo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido contrabalanceando y conjugando la majestad de la sentencia ante problemas o situaciones que cuestionan su imperio, tendiendo a no afectar su eficacia, pero tampoco constituyéndola en espada que rompa con un orden legal, acudiendo a la lógica normativa y a la equidad.

Estas posturas, aparentemente opuestas, se reflejan en estos juicios:

"Las sentencias dictadas en los juicios de amparo, no obligan a las autoridades que no hayan sido parte de ellos, porque no se les ha oído ni han rendido informes, ni interpuesto recurso alguno". Semanario Judicial de la Federación.- Tomo XXVII, pág. 2184.- Quinta Epoca.

"Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones deba intervenir en su ejecución, puesto que atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 constitucionales, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que por sus funciones tenga que intervenir en la ejecución de ese fallo".

Informe de 1945, págs. 177 y 178, Segunda Sala.

Y en efecto, la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 107 de la Ley de Amparo señala:

"Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observará también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trate por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución".

d) Como el Juicio de Garantías es una instancia extraordinaria se debe acudir a esta como último recurso legal para reparar y restituir los derechos constitucionales afectados por el acto de autoridad. Por ello los artículos 107, III, a), IV, constitucional y 73, XIII, XIV y XV de la Ley de Amparo, imponen el deber de agotar todos aquellos medios legales, recursos o juicios, que sean susceptibles de modificar, revocar o anular, el acto de autoridad, llamándosele a este el Principio de Definitividad.

Así pues, el principio de la definitividad del juicio de amparo nos apunta Burgoa," supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente".<sup>49</sup>

La inobservancia de éste, acarreará la improcedencia de la

---

49.- BURGOA, Ignacio, Ob. cit., pág. 282.

pretensión de amparo, es más, ni siquiera se abordará como litis de fondo, de acuerdo con las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 73, en correlación con el 74, III, de la Ley de Amparo, ilustrándolo meridianamente esta tesis:

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

Tesis 157, octava parte, apéndice 1917-1975.

Dicho principio sufre algunas excepciones, pudiéndose instaurar directamente el amparo:

- 1) Cuando la Ley del acto reclamado no contemple la suspensión de los efectos de este, y de contemplarse, exija mayores requisitos que los propios de la Ley de Amparo;
- 2) Cuando se trate de violación directa a la Constitución;
- 3) Cuando se trate de terceros extraños, que no disponen de los medios ordinarios de defensa por no ser partes en el procedimiento de que emana el acto reclamado;
- 4) Cuando por motivo del acto de autoridad, la ley que lo sustente prevea duplicidad o pluralidad de recursos ordinarios de impugnación, pues se atenta contra el principio de seguridad jurídica;
- 5) Cuando se trate de leyes o parte de ellas, que considerándose inconstitucionales, deben cuestionarse directamente en amparo por ser los órganos de este instituto, los únicos facultados para ventilar este tipo de controversias por disposición constitucional;
- 6) Contra actos de autoridad que atenten contra las garantías o

derechos del artículo 22 Constitucional, dada la gravedad y naturaleza de esos actos;

7) Contra actos de índole penal, cuando se violen las garantías del procesado tuteladas por los artículos 16, 19 y 20 Constitucionales, y

8) En materias civil y laboral, por ilegal emplazamiento, pues se atenta contra el derecho a audiencia.

e) Finalmente, queremos referir el principio de congruencia o de estricto derecho en las sentencias de amparo y el de la suplencia de la queja deficiente.

El marco normativo fundante de estos principios lo encontramos en los artículos 107, II, constitucional, 76, 76 bis, 79 y 190 de la Ley de Amparo. El texto del numeral 79 aludido, reza lo siguiente:

"Art. 79. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de Distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda".

El Doctor Burgoa nos enseña que "este principio no rige la procedencia del amparo, sino que impone una norma de conducta al órgano de control, consistente en que, en los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la

demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos".<sup>50</sup>

Ello "se traduce en una limitación que se le impone -al juez- al momento de sentenciar", según observación de Juventino V. Castro.<sup>51</sup>

De ahí que surja "la imposibilidad, apunta Burgoa, de que el juzgador de amparo supla las deficiencias de la demanda respectiva, colme las omisiones en que haya incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados, o de que lo sustituya en la estimación jurídica de dichos actos desde el punto de vista constitucional".<sup>52</sup>

Sin embargo y conforme a lo estipulado por el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, es deber suplir la deficiencia de la queja en los casos que especifica, y refiere:

"Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

II. En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia

---

50.- Ibidem., pág. 296.

51.-CASTRO, Juventino V., El Sistema ..., pág. 221.

52.- BURGOA. Ignacio, Ob. cit., pág. 296.

de conceptos de violación o de agravios del reo.

III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.

V. En favor de los menores de edad o incapaces.

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa".

Por cuanto hace a la expresión jurisprudencial del principio de estricto derecho, encontramos la que dice:

"CONGRUENCIA DE LAS SENTENCIAS, PRINCIPIO DE. La congruencia significa conformidad en cuanto a la extensión, concepto y alcance entre lo resuelto por el órgano jurisdiccional y las demandas, contestaciones y demás pretensiones deducidas oportunamente por las partes".

Amparo Directo 5981/ 74. Benita Mata Vda. de Torres. 7 de abril de 1976. Unanimidad de 4 votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Presidente: Sexta Epoca; Volúmen XXVIII, Cuarta Parte, p. 136. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca. Volúmen 88. Cuarta Parte. Abril 1976. Tercera Sala. Num. 31.

Esta exposición no abarca todos los principios en el juicio de amparo, pero sí los que consideramos más destacables, sin olvidar desde luego el de la suspensión de los actos reclamados, visto en otros incisos; el del sobreseimiento; la caducidad de la instancia; el de la responsabilidad de las partes; que por razones del contexto mismo de este trabajo, se omite su

desarrollo.

### **3. JURISPRUDENCIA Y TESIS RELACIONADAS.**

El Título Cuarto de la Ley de Amparo que aparece con el rubro "De la Jurisprudencia de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito", establece los criterios bajo los cuales se crea la Jurisprudencia y consiguiente obligatoriedad de la misma. Son principalmente los artículos 192, 193 y 194 de dicha Ley, los que delinear la normatividad al respecto, según vemos enseguida:

Art. 192. "La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

Art. 193. La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los

tribunales unitarios, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.

Art. 194. La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta ley, para su formación".

La jurisprudencia implica una labor intelectual acabada, producida interpretando y aplicando la ley general a un caso particular. Tratándose de la interpretación de la Ley Fundamental y su aplicación, y de acuerdo a nuestro sistema constitucional, el Poder Judicial Federal es titular de esta atribución, considerándose a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como 'Guardián de la Constitución'.

De esta suerte van emergiendo una serie de normas obligatorias y, a la vez, pautas-guía a la tarea interpretativa e integrativa de la ley. Lo que erige a la jurisprudencia en una importante herramienta en la hermenéutica jurídica, reconociéndose así en nuestra legislación, verbigracia, veamos el texto del artículo 19 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal:

Art. 19. "Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su *interpretación jurídica*. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales del derecho".

Dentro de las disposiciones constitucionales, el párrafo cuarto del artículo 14, sienta que:

"En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la *interpretación jurídica de la Ley*, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

En estos preceptos destaca que la individualización de la ley debe hacerse conforme:

- a) a la letra de la misma;
- b) en su defecto, a su *interpretación jurídica*, y;
- c) En última instancia y ante la insuficiencia u oscuridad de estos medios de *interpretación y aplicación*, incluso ante la falta de ley, se acudirá a los principios generales del Derecho. Aquí, la *interpretación jurídica*, es la del órgano aplicador de la Ley, quien cuenta con un acervo jurídico y cultural que le permite, como perito en Derecho, arribar a una conclusión de esta

indole. Empero, dado el carácter social y movable de esta disciplina, el juzgador, como lo hace el investigador, el estudioso y el litigante, acude a la jurisprudencia para colmar sus lagunas, dudas o reforzar sus razonamientos jurídicos. Por esta razón la jurisprudencia es una fuente de Derecho, es decir, uno de los factores, al lado de la costumbre y el proceso legislativo, que genera las normas jurídicas. Por ello, nos refiere el insigne Alfonso Noriega:

"La doctrina siempre ha considerado a la jurisprudencia como una fuente de Derecho. Tradicionalmente se han clasificado las fuentes del Derecho en *fuentes reales*, *fuentes formales*, y *fuentes históricas* o bien, en *fuentes directas* e *interpretativas*. Ahora bien, en mi opinión, la jurisprudencia como fuente de Derecho, es una fuente formal, directa e interpretativa. Es fuente *formal*, porque la jurisprudencia se equipara a la misma ley en su fuerza obligatoria, sin llegar a constituir formalmente una norma jurídica; pero puede ser un elemento valedero para la integración de una disposición legal, en un caso concreto. Es fuente *material*, porque por sus funciones de confirmar, suplir e interpretar la ley, desentraña el espíritu de la misma, aportando al Derecho, el significado original de la ley. Es fuente *directa*, en tanto que la ley no puede prever todas las inestables situaciones y reglamentarlas en su debida forma, por lo que la jurisprudencia en diversas situaciones de silencio en la ley, integra el Derecho erigiéndose en ese caso concreto como fuente directa del mismo. Es fuente *interpretativa* al desentrañar el

significado de todas las formas jurídicas definiendo el espíritu del legislador".<sup>53</sup>

Un ejemplo de la labor constructiva de la jurisprudencia lo encontramos en la siguiente tesis:

"ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL. EL ARTICULO 31, FRACCION III, DEL REGLAMENTO RESPECTIVO ES INCONSTITUCIONAL EN CUANTO ESTABLECE QUE LA ORDEN DE INSPECCION SOLAMENTE SE MOSTRARA AL VISITADO. De acuerdo con los artículos 14 y 16 constitucionales, todo gobernado goza de las garantías individuales de audiencia y seguridad jurídica. Conforme a la primera, el particular tiene derecho a ser oído antes de la realización de un acto de privación, a la vez que tiene derecho de defenderse, lo que se manifiesta a través de la promoción de los medios de defensa previstos en las leyes respectivas; por cuanto hace a la segunda, todo acto de molestia debe provenir de un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Tratándose de visitas domiciliarias la garantía de seguridad jurídica es más extensa pues comprende requisitos adicionales con la finalidad de la protección del domicilio, como lo son el que en la orden prevista se exprese concretamente el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan, la necesidad de levantar un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o, en su ausencia, o negativa, por la autoridad que practique la diligencia, así

53.- NORIEGA, Alfonso, Ob. cit., pág. 980.

como que se cumplan los demás requisitos que prevean las leyes aplicables. Ahora bien, de acuerdo con lo antes expuesto cabe concluir que al establecer el precepto reglamentario de referencia que la orden de inspección solamente se mostrará al visitado, no cumple con las garantías que consagran los artículos constitucionales citados pues para ello es indispensable que se entregue la orden, ya que sólo de esta manera el particular podrá conocer pormenorizadamente su contenido y confrontarlo con las normas aplicables, estando por tanto en posibilidad de defenderse en forma adecuada, lo que indudablemente no lograría en el supuesto que señala el artículo 31, fracción III, del mencionado Reglamento, además de que se harían nugatorias las exigencias previstas por los artículos 14 y 16 constitucionales, pues su única utilidad sería la de obrar como constancia en el expediente administrativo de la autoridad, lo que sin lugar a dudas no fue la intención del constituyente al establecer las garantías individuales de que se trata". Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Señor Lic. Carlos del Río Rodríguez al terminar el año de 1989. Segunda Parte. Salas. Tercera Sala. Sección Primera. Tesis de Jurisprudencia. Tesis 17, págs. 82 y 83.

Esta no es la única tesis que surgió con motivo de la aplicación del precepto cuestionado, sino que hubo otras con similar punto de vista. Esto ocasionó que al elaborarse el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espéctaculos Públicos en el Distrito Federal, se enmendara la inconstitucionalidad particular del anterior Reglamento, quedando

la nueva disposición de esta forma:

Art. 137. "Las inspecciones se sujetarán a las siguientes bases:

II. El inspector deberá identificarse ante el titular de la licencia o permiso correspondiente, propietario, administrador del establecimiento, o su representante, o encargado del establecimiento en su caso, con la credencial vigente que para tal efecto expida la Delegación, y entregar copia legible de la orden de inspección".

No quisieramos concluir esta parte sin dejar de citar los atinados asertos del Doctor Burgoa para quien la jurisprudencia "se traduce en las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos concretos semejantes que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho determinado.

Y adelante enfatiza dos finalidades esenciales de la jurisprudencia: la de interpretar el derecho legislado y la de crear y construir el derecho con ocasión a los casos concretos que se sometan al conocimiento de los tribunales".<sup>54</sup>

---

54.- BURGOA, Ignacio, Ob. cit., pág. 818.

## CAPITULO IV

### ASPECTOS SOCIALES DE LAS RESOLUCIONES DE AMPARO

#### I. LA IDEA POPULAR DEL AMPARO

Al evocar la idea popular del amparo es forzoso preguntarse cómo y por qué surge este pensamiento en el pueblo. Un primer concepto que se tiene del amparo es la de una panacea legal erigida como la última esperanza a la que se aferran una vez agotados los recursos legales y extralegales para solucionar o rescatar sus bienes y derechos reconocidos por la Constitución, y que fueron objeto de afectación arbitraria por alguna autoridad.

Tal visión popular se nutrió por el desenvolvimiento histórico del juicio de amparo, donde la figura del juez y los efectos proteccionistas prácticos de la suspensión provisional han contribuido a generar esta concepción en el común de la gente.

La personalidad del juez de amparo se enaltecía sobre todo en la provincia, donde la justicia local se encontraba comprometida con el cacicazgo, el caudillismo, o gobernador de la entidad, repercutiendo en las decisiones judiciales del fuero común. Por lo que la necesidad de acudir al amparo era el único medio de sustraer la aplicación de la ley parcial o localista, a fin de obtener una resolución imparcial y ajustada a Derecho.

Esta tendencia se presentó sobre todo desde que se instrumentó el amparo directo del que conocía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta el año de 1950 en que se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito. De este modo, la posición geográfica de

la Suprema Corte, precisamente en el Distrito Federal, la mantenía al margen del compromiso político del que pecaba la justicia en las entidades de la República. Sin embargo aquella era una época en que las condiciones sociales difieren enormemente del presente, de manera que la creación de los Tribunales Colegiados y los Circuitos en que se divide la República, ya no enfrentaron una justicia local como la de antaño.

Además de esta circunstancia, propia del amparo directo, podemos mencionar los efectos que producen las diligencias que se presentan en el amparo indirecto, donde el propio juez tiene que desplazarse personalmente, sin mirar el horario y lugar, para hacer cumplir un auto de suspensión o una sentencia protectora, fundamentalmente cuando se trata de actos atentatorios de la vida y la libertad personal.

En esos casos los jueces de amparo, que han representado y enaltecido dignamente a la Justicia Federal, ganándose la admiración del pueblo, exponen hasta su vida con tal de hacer respetar y cumplir sus proveídos. Al lado de la figura del juez y como una causa más que sustenta la idea popular del amparo se haya el aspecto más noble y generoso de la Institución: la suspensión y sus efectos prácticos. Esta medida cautelar del juicio de amparo ha sido asimilada popularmente con la resolución misma. Así lo intepreta Ricardo Couto al decir que "la certera intuición popular, que califica las cosas con visión realista de los hechos, despojada de perjuicios jurídicos y de tecnicismos bizantinos, ha entendido mejor que nuestros juristas la verdadera

naturaleza de la suspensión, al considerar que la persona que la ha obtenido esta ya 'amparada' por la ley".<sup>55</sup>

De este modo, los jueces, la suspensión y el amparo mismo, han creado una imagen popular de refugio y protección contra las arbitrariedades de todo tipo de autoridades y actos que ataquen la vida, la libertad, los bienes, posesiones, domicilio, patrimonio, ante lo cual el pueblo ha visto la valentía de aquéllos y la eficacia de la Institución.

## **2. LA LEGITIMA PARALIZACION DEL ACTO DE GOBIERNO**

La generosidad de la suspensión estriba en que su otorgamiento no está sometido al rigor de pruebas, ni al cumplimiento de presupuestos legales complejos, sino que su procedencia se sustenta en el principio de buena fe y en la apariencia del buen derecho que ostenta el amparista. Esto como regla general y de acuerdo a las condiciones accesibles que prevén los artículos 130 y 124 de la Ley de Amparo. No obstante ello y con independencia de la medida suspensiva, la vinculación de la autoridad responsable con el juicio constitucional se establece desde que se le notifica la demanda de garantías. De manera que cualquier acto de gobierno que sustancie contra el quejoso debe supeditarse a la majestad del juicio de amparo concreto que se le hace de su conocimiento.

Y esto se ejemplifica con la práctica que tienen algunas autoridades de negar los actos reclamados o de revocarlos

---

55.- COUTO, Ricardo, Ob. cit., pág. 231.

dolosamente con el fin desleal determinante de una resolución interlocutoria denegatoria de la suspensión definitiva de los actos de autoridad cuestionados. Empero, si la autoridad los efectúa, el quejoso tiene expedito su derecho para pedir la revocación de dicha resolución y obtener la suspensión por virtud de hechos supervenientes, consistentes precisamente en la verificación de los actos de autoridad con posterioridad a la emisión de la Interlocutoria en el Incidente de Suspensión. Este derecho a solicitar la suspensión por hechos supervenientes se mantiene vigente hasta el momento de que cause ejecutoria la Sentencia de fondo, según lo estatuye el numeral 140 de la Ley de Amparo.

Dentro de esta temporalidad, es decir, mientras no cause estado la resolución de fondo, el quejoso puede pedir la suspensión de los actos reclamados si no lo hizo conjuntamente en la demanda de garantías, tal como lo permite el artículo 141 de la Ley de Amparo y lo ilustra esta tesis:

"SUSPENSION, INCIDENTE DE, ANTE JUEZ DE DISTRITO.-La jurisdicción del juez de distrito no cesa por lo que se refiere a todo lo relativo al auto de suspensión, sino cuando se pronuncie sentencia definitiva en el juicio, puesto que la Suprema Corte no es la competente para dictar dichos autos, y si llega a resolver sobre ellos, es en el caso especial en que se sujeta a revisión la providencia dictada por el juez, contra la que haya expresado inconformidad alguna de las partes".

Apéndice 1917-1988. Tesis jurisprudencial 1986.R.S., pág. 3,062.

Pues bien, los artículos 124 y 130 sustentan la suspensión con la

que se tiende a impedir la ejecución de los actos de autoridad, manteniendo la situación de hecho y jurídica que defiende el amparista a través del juicio de garantías, y cuya postura se entrelaza con el interés de la propia Institución Constitucional de evitar la consumación de la materia reclamada y así no hacer inútil la ejecución efectiva de la Sentencia protectora, en su caso. Pero decíamos que el compromiso de la autoridad responsable se estatuye con motivo del juicio de amparo y no específicamente con el Incidente Suspensional, ya que este último bien pudo no abrirse, o bien, haberse dejado sin materia por inexistencia o revocación de los actos reclamados. No obstante esto, tal vínculo subsiste hasta que cause estado la resolución de fondo del juicio.

Este señalamiento lo reiteramos insistentemente por el hábito que tienen algunas autoridades de no dar materia para la suspensión o medida cautelar, las cuales incurren en la práctica deshonesta de sustanciar actos de gobierno en perjuicio del quejoso y de la majestad del juicio de amparo, alegando después de su ejecución y ante la sede judicial de garantías, que se trata de actos nuevos y diferentes a los que cuestiona el quejoso en su demanda, burlándose así de tan extraordinaria Institución. De ahí que con la instrumentación del Incidente de Suspensión se busque la creación y mantenimiento de una esfera protectora durante toda su vigencia, constituyendo esta medida un dique contra las acciones de las autoridades que actúan al margen constitucional pero, a la vez, deviniendo en posible abuso del derecho a la tutela judicial federal y del incidente suspensional.

Quien busca una protección permanente a través del juicio de garantías se perfila a conseguir la Suspensión Provisional la que, por su efímera duración formal, al menos así se previene en la Ley de Amparo, se sujeta a requisitos justa y felizmente accesibles. Sin embargo, esta temporalidad es meramente formal pues en la práctica es susceptible de prolongarse debido a la carga de trabajo de los jueces de distrito, a lo que se suma la circunstancia legal de las probanzas en el Incidente, donde son admisibles la documental y la inspección ocular de acuerdo con el artículo 131 de la Ley de Amparo.

Estas pruebas pueden ofrecerse, y de hecho así lo hace quien busca la prórroga de la Suspensión Provisional, en el momento de la Audiencia Incidental ocasionando, en el caso de la inspección ocular, la suspensión de la audiencia, y el señalamiento de fecha para su continuación y el desahogo de tal inspección. De esta forma "se gana tiempo" y se extiende el beneficio cautelar de suspensión provisional. Para impetrar la suspensión provisional es necesario acreditar lo preceptuado en los artículos 124 y 130 de la Ley de Amparo, sin exigirse la comprobación de los actos reclamados. Así lo ilustra la tesis siguiente:

"SUSPENSION PROVISIONAL, PARA OBTENERLA NO ES NECESARIO ACREDITAR LA EXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS.-De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 130 de la Ley de Amparo, el otorgamiento de la suspensión provisional no se encuentra condicionado a la circunstancia de que previamente se demuestre la existencia de los actos reclamados, sino que, por el contrario, dicho precepto legal faculta a los jueces de distrito

para que, en los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de dicha Ley, con la sola presentación de la demanda, si advierten peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, puedan ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta en tanto se notifique a las autoridades responsables la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva"

Informe 1989. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tesis Jurisprudencial 12, pág. 194.

Una vez lograda la suspensión provisional, se crea una esfera protectora alrededor del quejoso y del derecho que busca proteger o restituirse. De este modo, la autoridad responsable y ninguna otra que tenga relación jerárquica con ésta, o que por alguna circunstancia legal pueda intervenir en la configuración y ejecución del acto reclamado, pueden dejar sin efecto la suspensión pues incurrirían en violación a esta medida instrumental. Así se contempla en estos criterios:

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

Quinta Epoca: Tomo XIX, pág. 560. Ilsa, Alvaro. Apéndice 1917-1988. R-S, pág. 2,992.

"SUSPENSION PROVISIONAL, OBLIGACION DE LAS AUTORIDADES DE NO

REALIZAR ACTOS QUE MODIFIQUEN LA SITUACION QUE PREVALECE, AUNQUE SE TRATE DE ACTOS DIVERSOS A LOS RECLAMADOS.-La suspensión provisional es una medida transitoria que conforme al artículo 130 de la Ley de Amparo, tiene substancialmente como finalidad, que las cosas se mantengan en el estado que guardan en el momento de dictarse, hasta que se notifique a las autoridades responsables la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, o sea, que la suspensión provisional a diferencia de la definitiva no actúa sobre actos específicos, sino que tiende a mantener una situación, que constriñe a las autoridades responsables a no realizar acto alguno que la modifique, lo que sucedería si por actos que pudieran ser distintos de los reclamados, se alterara o cambiara dicha situación".

Queja QA.202/1977. Delegado del Departamento del Distrito Federal en la Delegación Cuauhtémoc y otras autoridades, 19 de enero de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Manuel Castro Reyes. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Queda claro pues que la suspensión provisional mantiene un estado de cosas desde el momento en que se decreta y hasta que se resuelva la definitiva, esto es, no crea, por ser contrario a su naturaleza, una situación jurídica, sino que ordena que se respete la existente. De esta manera se crea un vínculo de respeto de las autoridades responsables a tal estado de cosas por virtud de la suspensión, o como claramente lo externa Juventivo V. Castro: "La suspensión del acto reclamado, -contemplada como una función jurídica que se efectúa en relación con la

controversia planteada en un proceso de amparo-, 'vincula' el comportamiento de las partes respecto del acto reclamado, de manera tal que la autoridad no puede activar -o permitir la activación- del acto reclamado, ni el quejoso o el tercero perjudicado, si lo hay, pueden pretender su activación -hacia los hechos pasados o hacia los nuevos que pudieran ejecutarse-, porque la vinculación, el compromiso ya decretado, impiden romper con la relación estatuida, y por tanto con la función prevista".<sup>56</sup>

Y si bajo el pretexto de nuevos y diversos actos a los que se reclaman y se encuentran en suspenso, afectan las autoridades tal situación, incurren en violación a esta medida, tal y como lo señala el criterio descrito en la página anterior. Igual suerte corren si pretenden quebrantar la situación preservada por medio de autoridades diversas, pues de ser así la institución suspensiva sería nugatoria e ineficaz. Aclarándolo así este juicio:

"SUSPENSIÓN, CLAUSURAS POR DEPENDENCIAS DIVERSAS.-Si las autoridades responsables afirman que al día siguiente a aquél en que se concedió la suspensión provisional contra la clausura de un establecimiento, una diversa dependencia ordenó la reposición de unos sellos de clausura anteriores a la demanda, ese argumento de ninguna manera puede ser bastante para que acepte que la clausura era un hecho irreparable consumado en la fecha en que se concedió la suspensión provisional, ni que por haberse efectuado

---

56.- CASTRO, Juventino V., Ob. cit. pág. 173.

por una autoridad diversa, esa clausura sea ajena a la suspensión solicitada y concedida, pues de aceptarse tal criterio la suspensión vendría a ser una institución ornamental, inútil para preservar los derechos constitucionales cuya violación se reclama entre tanto se resuelve el amparo en el fondo, y se dejarían a las autoridades las manos libres para impedir que funcionaran comercios que no cuenten con su beneplácito, lo que equivaldría a que los jueces de amparo hicieran nugatoria la institución de la suspensión y sepultasen la efectividad del juicio de amparo y del incidente de suspensión como medios para la protección de las garantías constitucionales de los gobernados. Pues concedida la suspensión contra la clausura respecto de una dependencia de una Secretaría o Departamento de Estado (como en el caso se concedió la suspensión provisional), es claro que esa medida no deberá ser burlada mediante el procedimiento de efectuar la clausura por medio de una dependencia diversa; sería mejor, para el caso, derogar las disposiciones que rigen la suspensión en amparo y dejar al arbitrio de las autoridades la ejecución de las clausuras, lo que vendría a hacer nugatorios el derecho constitucional al comercio y el juicio de amparo como medios para proteger ese derecho".

Incidente en revisión 237/78. Alejandro Ramírez Ortiz. 12 de julio de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Víctor Manuel Alcaraz B. Informe 1978. Tercera parte. Págs. 111-12. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Una vez que se llega a la Audiencia Incidental, el juzgador

cuenta con mayores datos por parte de las autoridades demandadas por virtud del informe previo, aunado a los proporcionados por el quejoso en su demanda inicial de garantías y, en su caso, las probanzas consistentes en la documental e inspección ocular que taxativamente prevé el numeral 131 de la Ley de Amparo. Al respecto el artículo 132 de esta Ley prescribe que:

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

En casos urgentes el juez de distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trate, por la vía telegráfica.

En todo caso lo hará si el quejoso asegura los gastos de la comunicación telegráfica correspondiente.

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

Una vez que se resuelve en torno a la Suspensión Definitiva, se concluye el trámite o fase incidental provisional. En adelante, desde la resolución que concede o niega la suspensión definitiva hasta que cause estado el juicio en el fondo, encontramos

conductas similares de las autoridades hacia aquella parte de la esfera de derechos que el amparista pretende proteger.

En el caso de que se haya negado la suspensión definitiva, por negativa expresa de los actos reclamados, es importante mantener vigente el juicio incidental ya que en términos del ya transcrito artículo 140 de la Ley de Amparo, es posible plantear hechos supervenientes que consisten comúnmente en los actos que originalmente se negaron o, según las autoridades responsables, diversos a los planteados en la demanda de amparo. De modo que si se dicta sobreseimiento, esa vigencia perdurará instaurándose el Recurso de Revisión, dándose oportunidad legal de tramitar y resolver la denuncia por hechos supervenientes.

Esta postura del quejoso ante la negativa de suspensión definitiva tiende a dejar inerte el acto de gobierno, propiamente a la autoridad, que no puede sustanciar actos con similar sentido de afectación al gobernado y si, lo hacen pueden arriesgarse a provocar la revocación de la resolución que negó la suspensión definitiva. La conducta típica de las autoridades ya descrita en párrafos anteriores, se encuentra reflejada en estos dos criterios:

"SUSPENSION. CLAUSURAS. ACTOS NEGADOS Y HECHOS SUPERVENIENTES.- Si las autoridades responsables niegan el acto reclamado como futuro, consistente en la clausura de un establecimiento comercial, sólo para ejecutar ese acto después que fue negada la suspensión definitiva con fundamento en la negativa de los actos reclamados, es claro que si la suspensión ha de servir en algo para proteger los intereses constitucionales de los gobernados y

no sólo como motivo académico de orgullo, bien puede revocarse la interlocutoria inicial por causa superveniente, para el efecto de que las cosas que se mantengan en el estado en que se encontraban cuando se solicitó inicialmente la suspensión, sin que esto le dé indebidos efectos restitutorios, pues se conservan las cosas como estaban en el momento indicado, siendo de notarse que en principio no debieron negarse los actos reclamados como razonablemente futuros y debió concederse desde entonces la suspensión. Pero, además, en las condiciones supervenientes apuntadas, las autoridades no pueden pretender que se siga negando la suspensión respecto de algunas de ellas si, al deducir tal pretensión en sus agravios, no incluyen de manera formal la aseveración clara y frontal de que no tienen intención de ejecutar la clausura reclamada en el futuro, pues de lo contrario, concedida la suspensión por causa superveniente respecto de algunas autoridades, las otras podrían luego realizar el acto. Por lo demás, la suspensión debe mantener las cosas en el estado que guardaban al solicitarse inicialmente la suspensión, para evitar que la ejecución de los actos cause daños irreparables o muy difícilmente reparables en la práctica, pues las autoridades no suelen considerar que al volver las cosas al estado que tenían con motivo de la concesión del amparo, deben indemnizar al quejoso de los daños y perjuicios que le causaron con sus actos ilícitos. Por otra parte, y también en la situación apuntada, basta que en cualquier forma la clausura esté relacionada con la falta de licencia imputada a las responsables y que es cuestión del fondo del amparo, para que la suspensión

deba concederse aunque se involucren otras causales, si en opinión del juzgador de amparo el hecho sustancial es la falta de licencia apuntada, ya que en este caso la situación hace pensar en el deseo de clausurar por estar funcionando el giro sin permiso de las autoridades, y la prueba de que la clausura obedece sustancialmente a otra causa debe ser muy rigurosa y suficiente, sin involucrar en ninguna forma la otra razón apuntada".

Informe 1978, págs. 109-10. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"SUSPENSION, ESTAN OBLIGADAS A RESPETARLA LAS AUTORIDADES QUE NEGARON EL ACTO.-Es de notarse que así como a la ejecución de una sentencia de amparo están obligadas todas las autoridades que tengan que intervenir en ella, para que no se burle la majestad de los fallos de amparo, así también si se concede la suspensión respecto de los actos de las autoridades que se pueden suponer razonablemente ciertos de acuerdo con las consecuencias de autos, esos actos no podrán ser legalmente ejecutados, sin violar la suspensión, por aquéllas autoridades responsables que los negaron. Pues sería absurdo y equivaldría a cancelar los efectos y razón de ser de la suspensión en amparo que se admitiera que una autoridad pudiese legalmente negar los actos reclamados para poder luego ejecutarlos una vez que hubiese negado la suspensión con base en tal negativa: una interpretación contraria a la apuntada, equivaldría a derogar la fracción X del artículo 107 constitucional, y resulta inadmisibile. De la misma manera que sería absurdo burlar la suspensión mediante el expediente de

ejecutar los actos suspendidos por medio de diversos órganos (superiores, semejantes o inferiores) de la dependencia oficial respecto de la cual se concedió la suspensión, por las mismas razones antes señaladas".

Incidente en revisión 810/78. Soc. Ingenieros Consultores de la Confección, S.A., y otro. 28 de febrero de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Séptima Epoca, volumen semestral 121-126, Sexta Parte, pág. 215. Informe 1979, Tesis núm. 31. pág. 58.

Por cuanto hace a la conducta del quejoso, también se encuentra obligado a respetar en el caso de la suspensión definitiva, los términos en que se otorgó, no escudándose en esta para violar disposiciones que rigen sus actividades. Si la autoridad verifica la transgresión a los reglamentos de gobierno y, por consecuencia, el abuso al beneficio suspensional en comento, esta no puede actuar sancionando las faltas administrativas que constate sino que, y esto es ventajoso legalmente para el gobernado, debe avisar y denunciar al juzgador estas circunstancias a fin de poder ejercer sus funciones administrativas de represión sin quebrantar esa medida cautelar y la potestad del juez de amparo. En tanto ello sucede, es común que el amparista acuda a instar un nuevo juicio de garantías, siendo en este donde cabe censurar el típico abuso a esta institución, aplicándose una multa con fundamento en el artículo 81 de la Ley de Amparo.

Como en las ideas anteriores, también encontramos sustento en los

Organos de Amparo, en su función interpretativa, exponiendo este criterio:

"CLAUSURAS. LAS AUTORIDADES ESTAN OBLIGADAS A DENUNCIAR AL JUZGADOR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE SEGUN SU CRITERIO MODIFICAN LAS CONDICIONES PRIMARIAS QUE SIRVIERON DE BASE PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSION.- si el juez de distrito condiciona la efectividad de la suspensión definitiva otorgada contra una orden de clausura, a que la negociación quejosa continúe su funcionamiento ajustándose a los términos de la licencia respectiva, cuya copia obra en autos, las autoridades responsables están obligadas a respetar tal medida y, si con posterioridad al otorgamiento del beneficio aludido se percatan de que la referida licencia está cancelada, antes de efectuar cualquier acto tendiente a clausurar el establecimiento, deben acudir ante el juzgador para comunicarle la situación que advirtieron, a efecto de que éste resuelva si debe o no subsistir tal beneficio, en razón de que es el Único facultado para determinar el estado en el que habrán de quedar las cosas en el incidente de suspensión, porque estimar lo contrario, sería tanto como permitir que las autoridades responsables a su arbitrio, decidieran si debería o no prevalecer la suspensión concedida, violando la garantía de seguridad jurídica de los gobernados".

Queja 64/81. Carlos A. Cruz Morales. 28 de octubre de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Magdalena Córdova Rojas. Informe 1981, Colegiados, pág. 32. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Todos estos planteamientos encaminan a una conclusión: que el juez de amparo, a que están sujetas las partes en relación al acto reclamado y sus consecuencias afectivas, es el único que puede determinar las condiciones, alcances e interpretación de la suspensión, sustentando esta potestad en los artículos 124, III, segundo párrafo, y 130 de la Ley de Amparo, por cuanto puede tomar las medidas que ponderen los intereses de las partes, de la Sociedad y del Orden Público, para preservar la materia sentenciable en el fondo del juicio de amparo.

Así se explica detalladamente por los siguientes juicios de nuestros órganos de Amparo, transcribiéndose únicamente dos, y citándose el rubro de otros dos por razones de espacio:

"SUSPENSION DEFINITIVA, INTERPRETACION Y ALCANCE DE LA.- Como el último párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo establece que el juez de distrito al conceder la suspensión procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, el hecho de que la suspensión definitiva contra el acto de clausura del negocio la haya condicionado a que éste funcione ajustado a los términos de la licencia y a los reglamentos de la materia, no implica que quede al arbitrio de las autoridades responsables la interpretación y alcance de la medida suspensiva, puesto que esto corresponde únicamente al juzgador".

Incidente de la revisión 330/78. Manuel Rañal Luaña, 22 de junio de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Séptima Epoca, volumen semestral 109-114, Sexta Parte, pág. 206. Informe 1978, Tercera Parte, Tesis 93, pág. 204.

"SUSPENSION. DETERMINACION DE SUS ALCANCES.- No existe disposición legal alguna que obligue a las autoridades responsables a pedir al juez de distrito precise los alcances de la suspensión antes de actuar, en el supuesto de que pretendan realizar determinados actos que estiman no resultan violatorios de la suspensión. Unicamente cuando las autoridades ya han actuado, es factible que, a través de los procedimientos legales, el propio juez determine si existe o no incumplimiento, o en su caso, exceso de efecto de cumplimiento".

Queja en incidente 238/81. Luis Rosas Córdova. 29 de julio de 1982. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretaria: Leonor Fuentes Gutiérrez. Informe 1982, Tercera Parte, pág. 66. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"SUSPENSION PROVISIONAL, ALCANCE DE LA. NO CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES SINO AL JUEZ DE DISTRITO, DETERMINARLO". Queja 3/78. Delegado del DDF en Cuahutémoc y otras autoridades. 27 de abril de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tribunales Colegiados. Séptima Epoca. volumen semestral 109-114, Sexta Parte, pág. 208. Informe 1978, Tercera Parte, Tesis 101, pág. 208.

"SUSPENSION, ALCANCE DE LA, PRECISADA POR EL JUEZ DE DISTRITO". Amparo en revisión 563/77. Engracia Doniz Vda. de Piñón. 14 de julio de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco. Informe 1977, Tercera Parte, págs. 236-7. Tercer Tribunal Colegiado en Materia

Administrativa del Primer Circuito.

### **3. EL EJERCICIO ABUSIVO DEL JUICIO DE AMPARO**

La historia del ejercicio abusivo del juicio de amparo se ubica en la materia judicial, donde se aduce la violación a los Derechos de Legalidad o la inexacta aplicación, o interpretación, de la Ley civil, con base en conceptos de violación fundados en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental.

La finalidad en los amparos civiles, de dicha índole, es retardar la ejecución del acto de autoridad. En cambio, en el contexto del amparo administrativo indirecto, el objeto del amparista es, por regla general, obtener la suspensión como medio legal para dificultar y obstaculizar el ejercicio de las facultades de las autoridades gubernativas en aplicación de disposiciones de Policía y Buen Gobierno. Y si acaso no cuenta con alguna medida suspensiva, se encarga de mantener vigente el Incidente de Suspensión a fin de estar en posibilidad de plantear, ante indicios de actuación de la autoridad responsable una denuncia por hechos supervenientes.

En este caso pasa a segundo plano la existencia del acto reclamado pues lo importante es tener "vivo" un juicio de garantías. Así, mientras se presenta en esta vía incidental a la autoridad y su acto como conducta que desacata una suspensión, o para desmentir el informe negativo que provocó una Interlocutoria desfavorable, ocasionando su posible revocación, se tiene la oportunidad de juzgar este diverso y nuevo acto, promoviendo un diverso juicio de garantías, deteniendo temporal o

definitivamente, según se ajuste o no a la Constitución, ese cuestionado acto de autoridad.

Sin embargo, la realidad nos muestra que en la mayoría de estos tipos de asuntos, el acto reclamado, por negativa de las autoridades es inexistente, sobreseyéndose los mismos en términos de la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo. También es manifiesto de que antes de que cause ejecutoria la resolución de sobreseimiento, ya se encuentra en trámite un nuevo juicio, y así sucesivamente de modo eslabonado.

Si se sobresee por las causas que prevé la Ley de Amparo, la Ley misma contempla el Recurso de Revisión en el numeral 83, a fin de inconformarse con lo resuelto por el juez de distrito, tramitándose para estos fines:

- a) Prorrogar los beneficios de una Suspensión de Oficio o Definitiva;
- b) Tener vigente el Cuaderno Incidental, aunque no se goce de alguna suspensión, pero sí para tener abierta la posibilidad de plantear hechos supervenientes, y
- c) Contar con tiempo suficiente para interponer un nuevo juicio de amparo.

Esta situación de accionar intermitentemente el juicio de garantías se repite constantemente, y puede continuar ante la incapacidad de las Autoridades de ajustar sus actos a la Constitución y del desconocimiento de la técnica del amparo, así como de su teleología. Desde luego que en estas situaciones de abuso destaca el incidente de suspensión para impedir o estorbar a las autoridades en sus facultades de gobierno, sin embargo se

tiene que abusar del principal, o sea, del juicio de amparo por ser condición de existencia del incidente, pasando a segundo plano el resultado del fondo, que siempre es de sobreseimiento, salvo cuando las responsables rindan extemporáneamente sus informes, caso en el cual se presumirán ciertos los actos que se les atribuyan. Así se originará una concesión de suspensión o de amparo en términos de los artículos 132, para el incidente, y 149, para el principal, según prescribe la Ley de Amparo.

#### **4. LA SANCION AL EJERCICIO ABUSIVO DEL AMPARO**

El fundamento legal para sancionar la conducta abusiva del quejoso en la disposición del juicio de garantías se encuentra en el artículo 81 de la Ley de Amparo que señala:

"Cuando en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento, se niegue la protección constitucional o desista el quejoso, y se advierta que se promovió con el propósito de retrasar la solución del asunto del que emana el acto reclamado o de entorpecer la ejecución de las resoluciones respectivas o de obstaculizar la legal actuación de la autoridad, se impondrá al quejoso o a sus representantes, en su caso, al abogado o a ambos, una multa de diez a ciento ochenta días de salario, tomando en cuenta las circunstancias del caso". De este precepto se desprenden tres hipótesis que dan lugar a imponer multa por el ejercicio inmotivado o indebido del amparo:

- a) Retrasar la solución del asunto del que emana el acto reclamado;
- b) Entorpecer la ejecución de las resoluciones respectivas, y;

c) Obstaculizar la legal actuación de la autoridad.

El común denominador en estas hipótesis es la existencia del acto reclamado pues nos refiere el de "retrasar", "entorpecer" u "obstaculizar" el "asunto", las "resoluciones" o la "actuación" de la autoridad. Denotando la presencia veraz del acto de autoridad. Lo cual es típico del amparo directo, destacándose primordialmente en el amparo civil esta especie de conductas de los amparistas.

El reflejo jurisprudencial que ha interpretado esta sanción tiene el siguiente sentido:

"MULTA IMPUESTA POR EL PLENO EN LA APLICACION DEL ARTICULO 81 DE LA LEY DE AMPARO.- Esta Suprema Corte ha venido observando que son numerosos los casos en que se interpone en materia judicial civil amparo contra la ley aplicada invocando preceptos de violación notoriamente injustificados, y haciendo valer violaciones a la ley ordinaria por lo que, interpuesto el recurso de revisión, se provoca la tramitación de tres instancias, desarrolladas, respectivamente, ante Juez de Distrito, esta Suprema Corte funcionando en Pleno y el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponde. Este ejercicio abusivo de la acción de amparo no solo ocasiona perjuicios a la contraparte del quejoso en el juicio que motiva el de garantías, sino que redundan en perjuicios social, porque contribuye al retardo en la expedición de la justicia obligando a los Tribunales Judiciales Federales, y en especial a este Tribunal Máximo, a ejercer su función jurisdiccional en la tramitación y decisión de amparos que sólo tienden a retardar el cumplimiento de las resoluciones judiciales

sustrayéndolo al ejercicio de sus funciones en los amparos que justificadamente lo requieren; por otra parte, el abuso del amparo contra leyes redundaría en desprestigio de la institución misma, porque establecida para el alto fin de garantizar la supremacía constitucional, es utilizada temerariamente por litigantes sin escrúpulos con el sólo fin de retardar el cumplimiento de las resoluciones pronunciadas en los juicios comunes. En consecuencia y de acuerdo con el contenido del artículo 81 de la Ley de Amparo, cuando el amparo contra leyes ha sido interpuesto con los propósitos que el mismo precepto proscribiera o sea obstaculizar la ejecución de los actos de aplicación de la Ley, procede imponer multa a la parte quejosa y a sus abogados".

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1988. Primera Parte. Pleno. Sección Segunda. Precedentes que no han sentado Jurisprudencia, págs. 1006 y 1007.

Para combatir y desalentar este abuso que repercute en el rezago judicial, se tiene la pena pecuniaria prevista en el numeral 81 de la Ley de Amparo. Bajo el supuesto de la existencia del acto reclamado y con relación al Incidente y al abuso del amparo, Ricardo Couto expone su tesis de la necesaria vinculación analítica entre los problemas de la suspensión y la cuestión de fondo, y propone "cambiar el régimen de pruebas en el incidente de suspensión e imponer obligaciones más amplias a la autoridad responsable en cuanto al contenido de su informe previo, que en el régimen legal actual sólo versa sobre la existencia del acto

reclamado".<sup>57</sup>

Y por lo que atañe al juzgador se le otorgaría una amplitud en su facultad discrecional para vincular la procedencia de la suspensión con un juicio provisional sobre la constitucionalidad del acto reclamado, de esta manera, continúa Couto, "se combatirá con mucha mayor eficacia el abuso del amparo, porque fracasarán en su intento de obtener la suspensión los que reclaman actos o procedimientos que aparecen conformes a la Constitución mediante un primer examen fundado tan sólo en el informe previo".<sup>58</sup>

Sin embargo, cuando no existe el acto reclamado y se entabla el juicio de amparo en forma eslabonada para los fines que hemos señalado, es decir, para manipular las suspensiones y tener vigente el incidente respectivo, ¿qué sanción corresponde? A nuestro criterio no existe disposición legal que censure esta forma de actuar de los particulares, por lo que sería necesario la inclusión en el artículo 81 de la Ley de Amparo de una medida o pena en función del número o frecuencia de demandas que el quejoso ingresara en un año, considerándose circunstancias tales como la resolución de sobreseimiento y el poco interés del demandante de garantías en probar los actos reclamados, concatenada esta situación con lo que contiene el artículo 211, fracción I, de la Ley de Amparo, el cual expone:

"Art. 211. Se impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salarios:

---

57.- COUTO, Ricardo, Ob. cit., págs. 10-13.

58.- Idem.

I. Al quejoso en un juicio de amparo que al formular la demanda afirme hechos falsos u omita los que le consten en relación con el amparo, siempre que no se reclamen algunos de los actos a que se refiere el art. 17;...". Esta correlación de datos, debidamente comprobados a través de computadora pueden dar la pauta para el C. Agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado de Distrito y abrir una especie de Incidente Penal para reprimir el abuso tratado. No obstante, debe meditarse más concienzudamente el tema, sin perder de vista la protección a la Constitución y no hacer nugatorias las garantías fundamentales que se tutelan en el Juicio de Amparo.

Así lo hace ver el propio artículo 211, fracción I, de la Ley de Amparo al excluir de la penalidad los casos del numeral 17 de la propia Ley, que refiere actos de autoridad de gravedad trascendente en la libertad personal y en la integridad física de la persona, así como en la protección del patrimonio y la estancia en el país.

##### **5. EL ABUSO DEL AMPARO COMO UN REFLEJO DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL**

Cuando hablamos de problemática tenemos en mente un sinnúmero de aspectos conflictivos que enfrentan las comunidades de la ciudad y el campo. Así, un problema vigente y arraigado desde hace décadas es la emigración del campo a la ciudad, ocasionando un crecimiento desproporcionado de la población y la extensión desordenada de la mancha urbana. Dicho movimiento responde principalmente a que en la ciudad existen mayores posibilidades de empleo pues se concentra buena parte de la Industria y,

además, es el centro político y administrativo más importante del país, aunada la centralización de los mejores establecimientos educativos, científicos y culturales, sin dejar de mencionar el considerable movimiento comercial que se genera en esta urbe, repercutiendo en cada rincón de la República.

Este desplazamiento a la ciudad, incluso a los Estados Unidos de Norteamérica, se debe a las carencias del campo mexicano tales como las sequías prolongadas, insuficiencia de tierras de cultivo al lado de la falta de apoyo técnico permanente, así como una pobre oferta de empleos. Desafortunadamente ese flujo de campo a ciudad, cuyo auge se marcó en los años sesentas y setentas, originó lo que se ha dado en llamar los asentamientos humanos irregulares y las zonas conurbadas. Como consecuencia, aumentó desmedidamente la demanda de servicios públicos, de empleos y vivienda, y ante la incapacidad de una respuesta positiva, paulatinamente se fue generando una problemática citadina expresada en delincuencia, vagancia, pandillerismo, drogadicción, frustración y un estancamiento moral, cultural y económico a nivel familiar.

En correlación a este problema social, la población desempleada comenzó a producir sus propias fuentes de ingresos, apareciendo así el comercio informal. En su inicio fue visto con indiferencia, sin embargo, con el crecimiento alarmante y desordenado de la Ciudad de México, crecieron igualmente sus problemas y el comercio callejero también en aumento, fue señalado desde entonces con el dedo índice y satanizado a través de los diferentes medios de publicidad e información de la

opinión pública.

Al comercio informal, ambulante o callejero, se le ha venido atribuyendo ser causa del deterioro de la imagen urbana, fuente de contaminación y basura, así como actividad que estorba e irrita a transéuntres y automovilistas. Empero, esta economía que se encuentra la margen de la institucional, representa una válvula de escape a esta última por ser fuente de empleos para la población que no sabe leer, escribir, o que no sabe algún oficio, y en fin, por ser mano de obra no calificada. Con esta actividad comercial informal, podemos decir que se reducen en cierta manera los índices de delincuencia, drogadicción y desempleo, incluso el flujo que se da hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Para arribar al comercio informal existen pocas vías. Una es la de ingresar como miembro de una asociación de comerciantes afiliada al Partido Oficial, o al menos de la simpatía de los funcionarios en turno. Otra forma es la de la utilización de recursos legales, como el amparo, combinada con la deshonestidad e incapacidad de algunas autoridades para ordenar el comercio en la Vía Pública.

A sabiendas muchas veces de la imposibilidad de obtener una autorización para ejercer el derecho al comercio, la persona interesada acude a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal para inquirir sobre los requisitos para tal finalidad. Esto para justificar y dar contenido a una solicitud que se presenta a la Oficialía de Partes de la autoridad de quien se pretende el permiso comercial.

Se actúa de este modo con la intención de asociar el derecho de

petición al derecho de ejercer alguna actividad comercial a menor escala. De esta deliberada actuación han surgido criterios como los que a continuación enunciamos en su rubro:

"SUSPENSION. COMERCIO. NEGATIVA DE LICENCIAS"

Incidente en revisión 1,184/79. Avelino Cardoso García. 16 de enero de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Mario Pérez de León E. Informe 1980, pág. 68. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"COMERCIO, LIBERTAD DE. FALTA DE CONTESTACION A LAS SOLICITUDES DE LICENCIA. DERECHO DE PETICION Y CLAUSURAS"

Amparo directo 677/1977. Odilón Belmont Ramírez. 20 de septiembre de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Guillermo Guzmán Orozco. Informe 1977. Tercera Parte. Tesis 30, pág. 61. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Con esta alternativa se conjugan otros factores que sustentan la vida del comercio informal: la corrupción de funcionarios públicos que disponen de sellos y papel oficial membretado, extendiendo permisos falsos y apócrifos. Este documento es llevado ante Notario Público quien, ignorando el origen de tal documento, certifica varios ejemplares del permiso. Una vez realizado esto, los futuros accionantes del juicio de garantías ya cuentan con el interés jurídico que les abrirá las puertas a una suspensión provisional o definitiva, o a una resolución de fondo favorable si las demandadas producen el informe justificado extemporáneamente.

Como se apuntó, a esto se suma la circunstancia de incapacidad de las autoridades del Distrito Federal para ordenar y eliminar la proliferación anárquica del comercio en la Vía Pública. En el contexto del juicio de amparo promovido por comerciantes de la Vía Pública, la impotencia de la autoridad responsable se denota en su desconocimiento para objetar el tipo de documentos fraudulentos que mencionamos, o de sustanciar procedimientos infraccionarios respetuosos de la Constitución y del propio juicio de garantías.

Sobre todo, mientras que no se genere un número considerable de fuentes de empleo, la problemática que hemos expuesto continuará como círculo vicioso que padezca nuestra ciudad. Y en tanto se encuentre vigente la generosidad del juicio de amparo y de la suspensión, esta seguirá significando una opción para alcanzar los satisfactores elementales en el ser humano, propiamente de un buen número de los habitantes de la Ciudad de México.

#### **6. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO VALOR PREEMINENTE ANTE CUALQUIER SOLUCION.**

En este inciso enunciamos una problemática cuya solución ha sido precedida de luchas sangrientas, empapadas de ideologías que legitiman y justifican causas y fines. Para abordarla como experiencia histórica se suele caer en una actitud inconsciente muchas veces, de contemplar con nuestra escala de valores un determinado contexto social en la historia de alguna nación o pueblo. "La tendencia a considerar como natural lo que es difuso o convencional en la propia sociedad de uno mismo, la idea

(llamada 'etnocentrismo' por sociólogos y antropólogos) de que nuestro propio grupo es la medida del hombre en todas partes, constituye un grave obstáculo para la objetividad científica".<sup>59</sup> Desde esta postura reprobamos el esclavismo tanto de Grecia y Roma, como el de las Colonias de América; no aceptamos la Soberanía como atributo de una potestad divina, sino como una cualidad de las comunidades políticas o estatales. Se suele tomar la Historia no como un devenir progresivo y descriptivo de mejoras culturales, industriales y de otra índole, sino en función de los aportes al Hombre valorados con la objetividad de que es capaz la ciencia. Esta valoración tiene como medida el bienestar Humano Universal. Con ello queremos decir que cualquier acontecimiento histórico debe analizarse a la luz del mejoramiento de la propia Humanidad. Y es cuando se confronta arbitrariamente los valores de una época pasada con los que consideramos actuales, no para concluir cuáles son mejores, sino para determinar su justo apego a esta causa y fin: el Hombre. Si comparamos valores de uno y otro contextos sociales, no entenderíamos quizás la historia de los pueblos. No aceptaríamos la aberrante esclavitud sabiendo del potencial intelectual del ser humano, pero sí lo comprenderíamos si analizamos las causas económicas, religiosas o políticas que generan su existencia, su razón de ser. Así, el Estado y el Derecho deben analizarse por las causas históricas que los producen y por los valores sociales que persiguen, a la vez que justifican su mantenimiento por la

---

59.- CHINYOY, Ely, La Sociedad. Una Introducción a la Sociología. Fondo de Cultura Económica, México, 1966. Pág. 16.

sociedad. Desde esta perspectiva se han dado teorías que explican la historia de tales instituciones como producto de la sociedad capitalista, surgidas por razones económicas que llevaron a una clase social a crear a su conveniencia y seguridad, estas formas de dominación que respetaran formalmente, en el papel, los derechos elementales conquistados hasta ese momento de la historia.

Y efectivamente, con los Estados modernos y con ellos sus Constituciones, se plasmaron los derechos de libertad, de propiedad, de legalidad y seguridad, que demandaba el pueblo, justificándose su institucionalización. Sin embargo, ayer, como hoy, se cuestiona qué es la libertad sin propiedad, qué es la vida o la experiencia del vivir diario sin un empleo y vivienda dignos, qué es la libertad de comercio y trabajo individuales al nivel doméstico de un carpintero, fritanguero o palettero, frente a la gigante y voraz empresa transnacional o nacional.

En el tema del origen del Estado y el Derecho, podemos hablar no sólo de causas económicas, sino también de factores religiosos y políticos que impelen su desarrollo, prevaleciendo uno u otro factor dependiendo del momento histórico de una sociedad. Esta confluencia de factores no se dan en un sentido determinista y causal, sino que la propia sociedad se encarga de cuestionar y perfeccionar dichas instituciones en la medida que respondan con eficacia a los valores fundamentales del ser humano, traducidos en la armonía, convivencia, paz, libertad, y demás que se encuentran reconocidos en la Constitución Política.

En nuestra materia, refiriéndonos al amparo, se puede decir con

Isidro Rojas y Francisco Pascual García, que este "ha respondido, como ninguna institución jurídica, 'a una necesidad vital de justicia', agregando que este concepto no se ha forjado 'a influjo de un patriotismo ciego, sino por el estudio de lo que ha sido la doctrina y en la aplicación de la doctrina, en la teoría y en la práctica, en la ley y en la sociedad', concluyendo que 'entre nosotros, al amparo está vinculada la justicia, y con la justicia la libertad; porque los pueblos no son libres sino cuando viven bajo el imperio de la ley y sólo de la ley'.<sup>60</sup>

Así que, cuando tocamos ese ríspido problema del abuso del juicio de garantías es oportuno enfocar, antes de proponer una posible tentativa de solución, los factores sociales prevalentes que en nuestra historia caracterizaron su génesis y desenvolvimiento, comparándolos con los que ahora representan la problemática social, debiéndonos preguntar si el motivo de este problema está en el propio juicio de amparo, o se trata de una cuestión que tiene su fuente en la propia sociedad.

Si, verbigracia, a principios de siglo llegó a su climax el problema agrario y, por otra parte, el Constituyente de 1917 sentó las bases para el repartimiento de tierras, creándose el ejido, como factor económico destacable del amparo. Hoy la justicia agraria federal no resulta tan ingente y apremiante como antaño. Claro que los institutos y sujetos debidos al movimiento agrario subsisten, al igual que sus conflictos, pero no con la magnitud de entonces.

---

60.- BURGOA , Ignacio, Ob. cit., pág. 11.

Bajo este lineamiento, el Derecho, como expresión del Estado, debe auxiliarse de otras disciplinas y ciencias para conocer, respetar y alentar el desarrollo del Hombre en su justa dimensión. El legislador no debe olvidarse de los destinatarios de la ley, al allanar las vías de la industria, debe reflexionar sobre el impacto ambiental y la salud de sus connacionales; al reglamentar y restringir el derecho al comercio y al trabajo, debe analizar informes y estadísticas sobre la oferta y demanda de empleos, y si los que existen tienen asignados salarios que puedan cubrir los gastos elementales de su familia; al debatir una iniciativa de ley en torno al comercio en la vía pública debe pensar en las opciones de empleo que pudieran tener las miles de personas dedicadas a sobrevivir de esa manera. Pero si son escasas estas opciones, si es que las hay, confrontar el problema con los índices delictivos referidos a los robos en la ciudad, pensando si entre más se prohíba el comercio, aumentarán los asaltos a centros de trabajo, transeúntes, taxistas, pasajeros, o casas habitación. La reflexión obligada consiste en establecer si entre uno y otro problemas se da una relación de causa-efecto, o si el problema delictivo es sólo uno de los efectos de la escases de empleos.

En fin, el legislador nos dice Recaséns Siches, debe tener en cuenta que "cuando unas reglas desconocen la dignidad de la persona humana, entonces, esas reglas no son propiamente normas jurídicas; porque la norma supone esencialmente un destinatario humano. Y si una regla desconoce la calidad humana de su destinatario -lo cual sucede cuando niega la dignidad de la

persona individual-, entonces no es una regla dirigida a hombres, sino a seres degradados a la condición de simples animales. Y, entonces, no sólo ni tanto se podría hablar de Derecho injusto, sino que más bien se debe afirmar que no se trata ni siquiera de Derecho, que no se trata de una norma auténticamente jurídica, porque le falta un destinatario adecuado, es decir: reconocido en tanto que humano".<sup>61</sup>

#### **7. CONSECUENCIAS SOCIALES DE LAS RESOLUCIONES EN EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO INDIRECTO**

La nuestra es una sociedad donde perviven grupos y clases sociales que proyectan contrastantes niveles socio-económicos; diversas etnias; zonas llamadas marginadas, industriales, reflejando su peculiar problemática producida por la interacción social. La clase trabajadora pugna por mejores salarios y condiciones de trabajo que permitan el tiempo justo para la capacitación y la educación; la burocracia, por igual, aunque sin la tenacidad de aquella por estar bajo control directo del Poder Público.

A los científicos e investigadores se les atribuye la responsabilidad de aportar y mejorar las técnicas para ahorrar energía, encontrar nuevas formas o fuentes de energía, solventar el problema de la contaminación mundial, sin descuidar el camino que confluye en el Bienestar Universal. El policía, el profesor, el contador, el plomero, el esposo, el hijo, todos ellos tienen

---

61.- RECASENS SICHES, Luis, Ob. cit., pág. 336.

adscrita una gama de normas a las que debe ajustar su desenvolvimiento ante el grupo. Esto configura un encasillamiento convencional de la posición que debe asumir el individuo en determinadas circunstancias de su vida. Es su status o posición socialmente identificada a la que se impone un conjunto de reglas de conducta predeterminadas, cuyo acatamiento regular se espera de cada miembro de la sociedad pues ese es su papel.

Sin embargo, la sociedad implica una dinámica y permanente interacción social cuestionadora de costumbres, de instituciones, del status quo, de la "vida normal" y de la ley, dándose el rompimiento y el consecuente conflicto social. Este descontrol social, producto de inconformidades, de injusticias y del inequitativo repartimiento de la riqueza nacional, irrumpe las instituciones, el orden y la ley, polemizando su vigencia y legitimidad, ya acartonadas, exigiendo el cambio, la instrumentación de nuevas formas de convivencia, el destierro de las caducas y pétreas reglas que contrastan con el contexto social de hoy.

El problema que se ha venido refiriendo en relación con la emigración del campo a la ciudad, la aparición de zonas conurbadas con la aparejada deficiencia de servicios, y demás calamidades sociales que aquejan y detienen el desarrollo de la Nación, parecen ser enfrentados por un movimiento popular que no encuentra sitio en el sistema económico planeado.

Para allanar uno de estos problemas, de empleo y supervivencia, y una vez exploradas las escasas oportunidades ofrecidas por la sociedad, no habiéndose logrado una fuente de ingresos, buen

número de personas acude al comercio informal. En este amplio concepto se haya uno más reducido; el de la relación del juicio de amparo y la suspensión, con dicha actividad comercial popular, junto con el abuso de la instancia constitucional para mantener, en la medida de lo posible, una fuente de trabajo y sobrevivencia. Al juicio de garantías le podemos achacar, sin olvidar la nobleza y función del Incidente de Suspensión, ser una fuente eventual de empleo y protectora de la pequeña infraestructura con que se desarrolla el derecho a una actividad comercial, así como una bandera constitucional contra las arbitrariedades de las autoridades.

Quizás sea aventurado calificar a este comercio como fuente cautiva de ingresos, pues una vez empadronados los establecimientos fijos o semifijos de la Vía Pública, se percibiría una tasa anual en beneficio de la Hacienda Pública. Independientemente de su reconocimiento oficial o legal puesto que el pago de impuestos no implica autorización o permiso para ejercer el comercio. Al menos así se estableció desde el Reglamento de Mercados vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10. de junio de 1951, cuyo artículo 22 estatuye lo siguiente:

"Art. 22. En ningún caso el cobro de los impuestos y productos de mercados legitimará la realización de actos que constituyan infracciones a las disposiciones de este Reglamento o a las de los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno en vigor.

En consecuencia, aun cuando se esté al corriente en el pago de los impuestos y productos de que se trata, el Departamento de

Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, podrá cancelar el empadronamiento que hubiese expedido, o trasladar o retirar un puesto, cuando así proceda la naturaleza de la infracción cometida".

También podemos afirmar, reiterativamente que el amparo es un factor que alivia los índices negativos de desempleo, delincuencia y hasta de la propia emigración hacia los Estados Unidos de Norteamérica, pues el comercio informal se realiza por personas de provincia en su mayoría caracterizadas por su baja escolaridad y que por representar mano de obra no calificada, son orilladas a este tipo de actividad.

Otra consecuencia negativa debido no nada más al comercio protegido por el amparo, sino a todo el comercio informal, es la pugna de dos grupos: el de quienes ejercen el comercio llamado formal, frente al de aquéllos que ejercen el comercio al margen del control gubernamental y de la Ley, es decir, el callejero, el estigmatizado como causante del deterioro de la imagen urbana y de la flora citadina, como generador de basura y suciedad en la Vía Pública. Lo cual resulta cierto, empero, este tratamiento no toca el verdadero problema social, sino sólo una de sus expresiones. Ya que, el verdadero responsable, es aquél que planea, programa, impone un sistema económico importado y ajeno a esta sociedad. Es manifiesto que el comercio informal, junto con otros problemas que evidencian una sociedad en crisis, seguirán en la ciudad en tanto no se reflexione con honestidad y se descentralice el espejismo que produce la Ciudad de México.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La creación del Derecho, como obra del hombre, refleja una normalidad de conductas sociales plasmadas en un conjunto de normas jurídicas, cuyo contenido responde a los Valores de una Sociedad determinada históricamente. De este modo, la dinámica de las relaciones sociales viene a condicionar la renovación permanente del Derecho como factor de bienestar y proyección de una Sociedad.

SEGUNDA.- El juicio de amparo es el instrumento procesal constitucional establecido para hacer efectivos los Derechos Fundamentales que reconoce y garantiza nuestra Carta Magna y se entabla contra actos de autoridad que violen o restrinjan tales Derechos. Su clasificación en directo e indirecto responde a la naturaleza de los actos de autoridad cuestionados, siendo en principio procedente el juicio de amparo directo contra actos emanados de procedimientos materialmente jurisdiccionales, es decir, contra sentencias que no admiten más recursos que el amparo. Y por exclusión, el amparo indirecto procede contra cualquier acto de autoridad que no se traduzca en resolución definitiva, formal y materialmente judicial, o que siendo parte de un proceso, se dicte en forma autónoma al juicio, destacándose su procedencia contra disposiciones de observancia general, esto es contra actos legislativos.

TERCERA.- La luz inspiradora del juicio de amparo proviene de instituciones jurídicas de Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Francia y España; naciones que protagonizaron batallas por la justicia y libertad del hombre, plasmándose como derechos preeminentes en sus ordenamientos constitucionales, a la vez, creando medios legales que permitieran su eficacia práctica y la instancia a cargo de un órgano Judicial que se pronuncie en torno al respeto y restitución de los derechos conquistados.

CUARTA.- El desarrollo del juicio de amparo a lo largo de su historia se depuró en el crisol de conflictos políticos y sociales que privaron en nuestro país desde la Independencia hasta la estabilidad social postrera a la Revolución de 1910. Su consolidación se expresa en la procedencia del mismo contra actos de autoridad de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto del fuero común, como del federal; además, en la Fórmula Otero, consistente en la relatividad de las sentencias de amparo, es decir que sólo produce efectos respecto del caso especial sobre el que verse el juicio.

QUINTA.- El marco jurídico rector del juicio de amparo proviene de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y por supuesto, la Ley de Amparo, sin dejar de jugar un papel importante por su función interpretativa y esclarecedora, las ejecutorias y tesis jurisprudenciales producidas por los

órganos de amparo, quienes a través de esta fuente de Derecho han impulsado y orientado importantes reformas legislativas tanto en materia de amparo, como en las disposiciones legales federales y locales.

SEXTA.- Asociados a la arbitrariedad de las autoridades, el concepto popular del amparo se desprende de la efectividad práctica de la suspensión y en la atrora voluntad de los jueces de amparo para ejecutar personalmente los mandamientos de suspensión en pro del respeto a los derechos a la vida, la integridad física y la libertad del hombre.

SEPTIMA.- La instauración del juicio de amparo es condición necesaria para disponer del incidente de suspensión, pasando a un segundo plano el resultado del principal, por lo que al centrarse primordialmente la actividad procesal en la cuestión incidental, debería hablarse del abuso del incidente suspensión y sancionarse, en su caso, como lo hace el artículo 81 de la Ley de Amparo, que castiga pecuniariamente el ejercicio inmotivado y doloso del juicio de garantías.

OCTAVA.- La crisis social que aqueja a la Ciudad de México desde hace décadas, agravada en la actualidad, se traduce en delincuencia, drogadicción, asaltos, inseguridad pública, contaminación, desempleo, insuficiencia de viviendas y servicios públicos, etc., provocando un círculo vicioso que ha venido

deteriorando la integración familiar, comunitaria y nacional. En este contexto existen pocas posibilidades de arribar a una preparación cultural y a un bienestar individual que se proyecte en la Nación; sin embargo, existe en la gente una tenaz resistencia a caer en ese abismo en cuyo fondo se encuentran aquellas calamidades y así, algunos se han lanzado a las calles a luchar por aquello que el sistema económico les ha negado: un empleo digno que aliente la esperanza de un mundo mejor para sus hijos y del propio país.

## BIBLIOGRAFIA

- BAZDRESCH, Luis, El Juicio de Amparo. Curso General. 4a. edic. Trillas, México, 1983.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo. 23a. edic. Porrúa, México, 1986.
- CASTRO, Juventino. V., El Sistema del Derecho de Amparo. Porrúa, México, 1979.
- Garantías y Amparo. 4a. edic. Porrúa, México, 1983.
- Hacia el Amparo Evolucionado. 3a. edic. Porrúa, México, 1986.
- La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo. Porrúa, México, 1991.
- COUTO, Ricardo, Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión en el Amparo. 4a. edic. Porrúa, México, 1983.
- CHINYOY, Ely, La Sociedad. Una Introducción a la Sociología. Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- FREUND, Julien, Sociología de Max Weber. Lotus Mare, Buenos Aires, 1966.
- GONGORA PIMENTEL, Genaro D., Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. El Artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 1987.
- GONGORA PIMENTEL, Genaro D. y Saucedo Zavala Ma. Guadalupe, La Suspensión del Acto Reclamado. Porrúa, México, 1990.
- GONZALEZ-COSIO, Arturo, El Juicio de Amparo. 2a. edic. Porrúa, México, 1985.
- HANS, Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado. Trad. Eduardo García Máynez. 2a. reimp. de la 2a. edic. UNAM, México, 1979.
- HELLER, Hermann, Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1942.
- KAPLAN, Marcos, Estado y Sociedad. UNAM, México, 1978.
- HERNANDEZ, Octavio A., Curso de Amparo. Instituciones Fundamentales. 2a. edic. Porrúa, México, 1983.
- NORIEGA, Alfonso, Lecciones de Amparo. 2a. edic. Porrúa, México,

1980.

RABASA, Emilio, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Orígenes, Teoría y Extensión. 4a. edic. Porrúa, México, 1978.

RECASENS SICHES, Luis, Antología 1922-1974. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

-Introducción al Estudio del Derecho. 4a. edic. Porrúa. México, 1977.

La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo. Obra Colectiva. COLEGIO DE SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIONAL, A.C. 2a. edic. México, 1983.

#### LEGISLACION

Ley de Amparo. Legislación. Jurisprudencia. Doctrina. Miguel Acosta Romero y Genaro David Góngora Pimentel. 2a. edic. Porrúa, México, 1985

Nueva Legislación de Amparo Reformada. Comentada por. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Urbina. 62a. edic. Porrúa, México, 1994.

#### DICCIONARIOS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Porrúa, México, 1984.

PALLARES, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. 5a. edic. Porrúa, México, 1982.