

177  
2ej



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

"LA APLICACION DE LA TEORIA DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, PARA LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA".

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO.**  
**P R E S E N T A :**  
**MARIA ESTELA GARCIA AVIÑA**



ASESOR DE TESIS: LIC. HUMBERTO GUAREZCAMACHO



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, FEBRERO DE 1999

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

273913



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

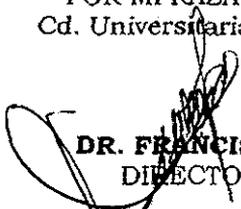
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera **GARCIA AVIÑA MA. ESTELA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LA APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Humberto Suárez Camacho para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Suárez Camacho en oficio de fecha 8 de febrero de 1999 y el Lic. Padilla Correa mediante dictamen del 23 de marzo del año en curso, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., marzo, 24 de 1999.

  
**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

lrm.

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera **GARCIA AVIÑA MA. ESTELA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LA APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Humberto Suárez Camacho para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Suárez Camacho en oficio de fecha 8 de febrero de 1999 y el Lic. Padilla Correa mediante dictamen del 23 de marzo del año en curso, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., marzo 24 de 1999.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio. en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

'Irm.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
PRESENTE

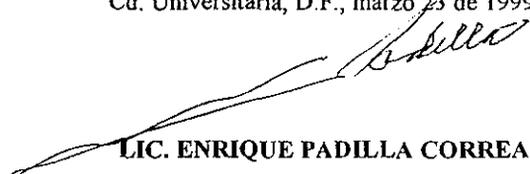
Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"LA APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO INDERECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA"** elaborada por la alumna MA. ESTELA GARCÍA AVIÑA.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., marzo 23 de 1999.



LIC. ENRIQUE PADILLA CORREA

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**  
**CONSTITUCIONAL Y AMPARO.**  
**FACULTAD DE LA U.N.A.M.**

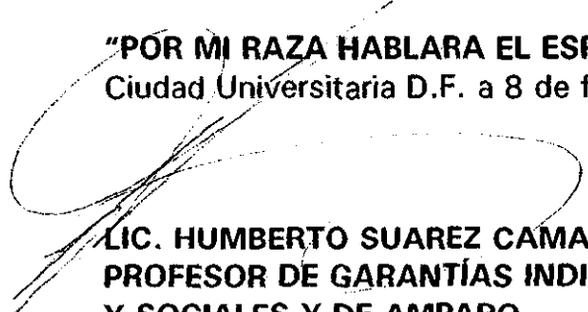
Por medio de la presente el suscrito, pone a su distinguida consideración el trabajo que como Tesis Profesional para obtener el Título de Licenciado en Derecho presenta María Estela García Aviña, con número de cuenta 8020667-9 intitulado "La Aplicación de la Teoría de la Apariencia del Buen Derecho y el Peligro en la Demora para la Suspensión del Acto Reclamado en Materia Administrativa".

A juicio del suscrito, el desarrollo del tema y capitulado propuestos revelan un estudio serio, novedoso y de actualidad práctica sobre la figura jurídica de la suspensión del acto reclamado, acorde con la realidad de nuestros días, sustentada suficientemente en doctrina y criterios jurisprudenciales, por lo que se estima que satisface los requisitos previstos en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento de Exámenes de nuestra universidad, motivo por el cual, de no existir inconveniente, salvo su muy atinada opinión, suplico a usted ordene el trámite que deba seguirse en el Seminario a su digno cargo.

Sin otro particular, reitero a usted las seguridades de mi consideración distinguida.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**

Ciudad Universitaria D.F. a 8 de febrero de 1999.



**LIC. HUMBERTO SUAREZ CAMACHO.**  
**PROFESOR DE GARANTÍAS INDIVIDUALES**  
**Y SOCIALES Y DE AMPARO.**

*ALGUIEN DIJO ALGUNA VEZ QUE LA VIDA ES UN ETERNO  
COMIENZO. AQUEL QUE HA CREIDO QUE SU VIDA TERMINO  
ESTA EN UN ERROR PUES DIOS ES TAN GRANDE QAUE SIEMPRE  
NOS DA LA OPORTUNIDAD DE REALIZARNOS DIA A DIA Y DE  
REALIZAR NUESTROS MAS CAROS ANHELOS. ES POR ESO QUE  
EN ESTOS MOMENTOS DE MI VIDA CONCLUYO EL MAS GRANDE  
SUEÑO DE MI VIDA A NIVEL PROFESIONAL Y QUE ES EL ANHELO  
DE TODOS AQUELLOS QUE LUCHAN POR SALIR ADELANTE A  
PESAR DE LAS PERSONAS Y CIURCUNSTANCIAS ADVERSAS QUE  
PODAMOS ENCONTRAR EN NUESTROS CAMINOS.*

**A MIS PADRES:**

**MANUEL GARCIA LOPEZ**

**HERLINDA AVIÑA SANDOVAL**

**A LOS CUALES LES AGRADEZCO ETERNAMENTE SU APOYO  
IUNCONDICIONAL POR ESTAR SIEMPRE CONMIGO SIN  
IMPÒRTAR LAS CIRCUNSTANCIAS Y POR SER PARTE  
FUNDAMENTAL EN MI REALIZACION COMO PROFESIONISTA Y  
COMO SER HUMANO. GRACIAS A DIOS POR PERMITIR QUE AUN  
ESTEN CONMIGO Y GRACIAS A USTEDES POR PERMITIRME  
COMPARTIR ESTOS MOMENTOS CON USTEDES, GRACIAS PAPA  
POR TU GRAN AMOR Y COMPRESION, GRACIAS PORQUE  
TUVISTE FE EN MI, DIOS TE BENDIGA**

**A MI PEQUEÑA VICTORIA:**  
**GRACIAS MI NIÑA POR SER LA FUENTE DE INSPIRACION Y**  
**DESEO DE SUPERACION.**

**GRACIAS A MIS HERMANOS:**

**ELIZABETH**

**ALEJANDRO**

**ANGELICA**

**POR CREER EN MI Y BRINDARME SU APOYO INCONDICIONAL.**

**GRACIAS EDUARDO:**  
**POR HABERTE CONOCIDO Y**  
**POR DARME TU APOYO Y CONFIANZA.**

***AL DOCTOR FRANCISCO VENEGAS TREJO:  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
AMPARO, MI ESPECIAL AGRADECIMIENTO POR LAS  
FACILIDADES OTORGADAS PARA LA ELABORACION DE LA  
PRESENTE TESIS EN EL SEMINARIO A SU DIGNO CARGO.***

**AL LICENCIADO HUMBERTO SUAREZ CAMACHO:  
MI ESPECIAL RECONOCIMIENTO Y GRATITUD POR LOS  
CONOCIMIENTOS VERTIDOS; POR SU DEDICACION ÉSMERO Y  
PACIENCIA EN LA CONDUCCION TAN ACERTADA DE LA  
PRERSENTE TESIS. GRACIAS MAESTRO POR HABER SIDO MI  
ASESOR DE TESIS.**

**A LA LICENCIADA EN DERECHO ELIZABETH VARGAS LIRA:  
MI ESPECIAL AGRADECIMIENTO POR HABER SIDO LA FUENTE  
DE INSPIRACION PARA LA ELABORACION DE LA PRESENTE  
TESIS, GRACIAS AMIGA POR SERLO.**

***A TODOS MIS MAESTROS  
Y COMPAÑEROS DE CARRERA***

***A TODOS MIS AMIGOS***

***CON QUIENES HE COMPARTIDO PARTE DE MI VIDA  
Y POR HABER CONTRIBUIDO EN MI REALIZACION COMO  
PROFESIONISTA.***

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**A LA FACULTAD DE DERECHO.**

## INTRODUCCION

Es indudable que el tema de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, es por demás relevante y trascendental, ya que por su objetivo, finalidad y naturaleza, en la mayoría de los casos, permite que la materia del juicio de garantías se conserve, paralizando los actos de las autoridades, así como también impide que el acto que se reclama se consume de un modo irreparable, causando daños y perjuicios de difícil reparación al gobernado.

Dentro del incidente de suspensión se presentan varias inquietudes tanto para los litigantes como para los que imparten la Justicia Federal, ya que a estos últimos corresponde la obligación de conocer a fondo la materia del amparo, en un grado muy superior que el de los propios proponentes.

Una de esas tantas inquietudes, es la de actualizar la materia de la suspensión del acto reclamado en materia administrativa, en el juicio de amparo indirecto, ya que, en la mayoría de los casos, los funcionarios del Poder Judicial Federal, se ven en la imperiosa necesidad de recurrir a la doctrina y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para un mejor proveer respecto de la medida cautelar provisional y definitiva. Su trascendencia es tan resaltada que en algunos casos de ella depende el resultado de la litis planteada.

Es así como surge el interés por analizar una de las teorías más innovadoras que se ha dado en los últimos años en relación con la suspensión del acto reclamado.

En esta teoría se logra dar un avance para la actualización de la figura de la suspensión, ya que con ella se contempla la posibilidad de que se permita al juzgador de amparo analizar en forma breve cuestiones que son propias del fondo para determinar sobre la constitucionalidad del acto reclamado con la única finalidad de discernir sobre la concesión o denegación de la medida cautelar, sin que esto implique que se esta prejuzgando sobre el fallo final.

Teoría que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 107, fracción X, párrafo primero, la cual establece que procederá la suspensión de los acto reclamados tomándose en cuenta entre otros requisitos, la naturaleza del a violación.

Así pues, se hace necesario recordar que para la concesión de la medida suspensiva debe el quejoso o agraviado reunir los requisitos legales establecidos por el Capítulo Tercero, del Título Segundo, del Libro Primero, de la Ley de Amparo.

Para otorgar la suspensión es necesario y de acuerdo al artículo 124 de la Ley de Amparo: 1) Que sea solicitada por el quejoso; 2) Que no se

contravengan disposiciones de orden público ni de interés social y 3) Que los daños causados al quejoso con la ejecución del acto sean de difícil reparación.

Ahora bien, los juzgadores de amparo no solamente basan su decisión al conceder o negar la medida cautelar en la Ley de Amparo, sino que se hace menester recurrir a la doctrina y a la jurisprudencia para poder apoyar sus decisiones.

Sin embargo en lo relativo a la jurisprudencia en materia de suspensión podemos afirmar que esta es obsoleta para la aplicación de algunos casos prácticos, ya que en la realidad se presentan casos en los cuales es negada la medida suspensiva aún cuando en el fondo se sabe que el gobernado tiene la razón y se va a conceder la protección de la justicia federal. Esto nos lleva a la imperiosa necesidad de hacer nuevas propuestas que nos conduzcan a la actualización de la suspensión del acto reclamado en nuestro sistema de amparo.

El artículo 107 fracción X, párrafo primero constitucional es un precepto que viene a cambiar radicalmente el mecanismo de la suspensión, al introducir para su procedencia un nuevo elemento de estudio y que es el de la naturaleza de la violación alegada.

Por lo tanto, en el presente trabajo se realiza un estudio breve sobre las generalidades del juicio de amparo indirecto en materia administrativa,

incluyéndose en este primer capítulo desde su naturaleza jurídica, objeto y finalidad, su procedencia, hasta su substanciación.

En el segundo capítulo se hace un estudio generalizado sobre la figura de la suspensión del acto reclamado, que es la base para la elaboración de este trabajo, ya que en ella se comprende desde su concepto, naturaleza jurídica, objeto y finalidad, su clasificación en base a la naturaleza del acto reclamado, la procedencia de la suspensión provisional y la definitiva, su operatividad actual en el juicio de amparo en materia administrativa, así como los recursos previstos en caso de incumplimiento.

En el tercer y último capítulo es la parte medular de este trabajo de tesis, donde se analiza la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, desde su naturaleza jurídica, objeto, finalidad y concepto, los pros y contras de su aplicación en el juicio de amparo en materia administrativa.

Finalmente en las conclusiones se propone la conveniencia de la aplicación de la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

## INDICE

### CAPITULO UNO

<b>GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO</b> .....	1
1.1 Principios del Juicio de Amparo. ....	1
1.1.1 Iniciativa o instancia de Parte. ....	6
1.1.2 De la existencia del agravio personal y directo. ....	8
1.1.3 Relatividad de la sentencia. ....	11
1.1.4 Definitividad. ....	14
1.1.5 Estricto Derecho y Suplencia de la Queja.....	19
1.2 Partes en el Juicio de Amparo. ....	25
1.2.1 Concepto de Parte. ....	25
1.2.2 Quejoso.....	29
1.2.3 Autoridad Responsable. ....	32
1.2.4 Tercero Perjudicado. ....	40
1.2.5 Ministerio Público Federal. ....	44
1.3 Procedencia del Juicio de Amparo Indirecto. ....	47
1.3.1 Contra leyes que por su sola expedición causen perjuicio al quejoso...48	
1.3.2 Contra actos de autoridades distintas de las judiciales o de los Tribunales laborales. ....	49
1.3.3 Contra actos ejecutados fuera de juicio o después de concluido. ....	51

1.3.4	Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o cosas una ejecución que sea de imposible reparación. -----	53
1.3.5	Contra actos ejecutados dentro o fuera del juicio, que afecten a personas extrañas a él. -----	54
1.3.6	Contra Leyes o actos de autoridad Federal o de los Estados en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de ésta Ley. -----	56
1.4	Breve reseña sobre la substanciación del Juicio de Amparo Indirecto. -----	56

## **CAPITULO DOS**

### **GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. -----**

2.1	Procedencia de la suspensión, según la naturaleza del acto reclamado. -----	73
2.2	Suspensión de Oficio. -----	99
2.3	Tramite de la suspensión a Petición de Parte. -----	108
2.3.1	Suspensión Provisional. -----	114
2.3.2	Suspensión Definitiva. -----	118
2.4	Vigilancia a la Suspensión. -----	130
2.4.1	Violación a la Suspensión. -----	130
2.4.2	Modificación de la Suspensión por Hecho Superveniente. -----	139

## **CAPITULO TRES**

### **APLICACIÓN DE LA TEORIA DE LA APARIENCIA DE UN BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA EN EL INCIDENTE DE SUSPENSION EN MATERIA ADMINISTRATIVA. -----151**

3.1 Definición y alcance de la Teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. -----151

3.2 Operatividad actual de la suspensión del acto reclamado en materia administrativa. -----163

3.2.1 La Clausura y el Acto consumado. -----163

3.2.2 Procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio. -----171

3.2.3 En materia de contribuciones. -----174

3.2.4 En materia Agraria. -----180

3.3 La Conveniencia y posibles repercusiones de la aplicación de la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora en el incidente de suspensión en materia administrativa. -----188

3.3.1 La Clausura. -----188

3.3.2 Procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio. -----191

3.3.3 En Materia Fiscal. -----196

3.3.4 En Materia Agraria. -----203

Conclusiones Finales

Bibliografía.

## CAPITULO UNO

### GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO.

#### 1.1 Principios del Juicio de Amparo.

El amparo es una institución defensora de la pureza de la Constitución y de la vigencia de las libertades individuales que tienen su fundamento en los artículos 103 y 107 de la propia Ley Suprema.

##### a) Objeto de Control.

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 103 constitucional, define el carácter y extensión del juicio de amparo, al establecer que:

*"Los Tribunales de la Federación, resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de autoridad, que violen las garantías individuales; II.- Por leyes o actos de 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."* Así, únicamente las leyes o actos de autoridad pueden ser objeto de control en nuestro juicio de amparo.

Actualmente, la ley aparece como un procedimiento particular, garantizado por el poder legislativo y rodeado de formalidades con el fin de sustraer la injerencia del poder ejecutivo; con el carácter de formal que significa el riguroso procedimiento que se exige para su formación y del organismo que tiene facultad para elaborarlo; y material, que es la medida general, abstracta e impersonal que garantiza al individuo su igualdad ante la ley.

A la par de la ley, existen los decretos, que según el aludido 103, también pueden ser objeto o materia del juicio de amparo, pues *el numeral 70 de la*

*Constitución establece: "Toda resolución del Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto..."*, razón por la cual, como la Constitución no desconoce que entre las actividades del poder legislativo exista aquella que emanada de él, se pueda convertir en decreto puede recurrirse en amparo.

Finalmente, encontramos a los reglamentos que son una disposición materialmente legislativa expedida por el ejecutivo federal para aplicarlas a todas las personas administrativas individuales, concretas o particulares, como un nombramiento, expropiación o concesión de los actos administrativos generales.

Así la ley se distingue del reglamento porque ésta emana del poder legislativo y aquel del poder administrativo. En resumen, la función reglamentaria corresponde de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia al ejecutivo federal, en la inteligencia de que dicha facultad no puede ser delegada.

Así encontramos en tesis jurisprudencial el concepto de reglamento:

***"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.***

*"... El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos".<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo III, en Materia Administrativa, tesis de jurisprudencia 159, Séptima Época, pág. 109.

Por otro lado, también existen acuerdos y circulares dirigidos a diversas personas e instituciones para hacerles de su conocimiento alguna cosa, pero éstos no tienen el carácter de disposiciones generales.

#### **b) Criterio de Control.**

En cuanto al criterio del control de la autoridad encargada de controlar la constitucionalidad de las leyes o actos de las autoridades, se pueden adoptar diversos puntos de vista para determinar cuándo la ley o acto materia de control infringen la ley fundamental: primero, el criterio puede derivar de un simple juicio lógico proveniente de la comparación, o bien del contraste entre la ley o el acto impugnado y el texto de la Constitución, si existe contradicción entre ambos, la ley o el acto deben de ser declarados inconstitucionales y prevalecer el texto de la Ley Fundamental; por ello, la autoridad de control puede al estimar si una ley o acto de autoridad es contrario a la Constitución, aplicar una serie de criterios generales, como lo son: "La oportunidad de la ley o del acto", su carácter razonable, o bien, su adecuación a los principios generales de justicia y de libertad que se derivan de la organización constitucional. En nuestro juicio de amparo el criterio que adopta el órgano de control constitucional, está consignado en las tres fracciones del artículo 103 de la ley suprema, de tal manera que sólo en estos tres casos puede declarar inconstitucional una ley o acto de autoridad.

#### **c) Organo de Control.**

Rejón, Otero y otros juristas de 1857, pugnaron por proteger y vigorizar el sistema federal cuidando la competencia entre los Estados y la Federación que les otorgaba la ley fundamental (Constitución). La violación a la Constitución puede revestir diversas modalidades que pueden ser de forma mediata o inmediata, de la primera forma cuando no se aplica exactamente la ley en los actos judiciales de conformidad con el artículo 14 constitucional, y de la segunda, cuando se infringen directamente las garantías individuales como cuando se dicta la orden de aprehensión arbitraria o se priva a una persona de sus propiedades o posesiones. En lo que se refiere al organismo de control, la autoridad que ejerce el control de la constitucionalidad puede operar de dos maneras: por vía de acción, cuando una persona legítima de acuerdo con la ley tiene acción para acudir ante los Tribunales y plantear la inconstitucionalidad de una ley o acto, así el órgano de control conocerá del problema declarando si existe o no violación a la Constitución; por vía de excepción, cuando en un juicio civil o penal se plantea como cuestión accesoria a la principal, el problema de saber si la ley que se aplicará al negocio está o no en pugna con la Constitución. En el amparo actual, el control de la constitucionalidad es el Poder Judicial de la Federación.

#### **d) Procedimiento de Control.**

El actual amparo es un sistema de defensa de la Constitución, de tipo jurisdiccional, por lo que debe tramitarse en forma de juicio como lo establece la Ley Reglamentaria o Ley de Amparo.

Por otro lado, si tomamos en cuenta que el juicio de amparo *de acuerdo con lo previsto en la fracción I, del artículo 107, " se seguirá siempre a instancia de parte agraviada"*, se entiende que se tramita y se resuelve como un juicio, con el ejercicio de una acción de la parte agraviada, la que se denomina acción de amparo, excitando la actividad jurisdiccional del Poder Judicial Federal. Para sostener que la naturaleza del amparo es un juicio propiamente dicho, es necesario saber los requisitos constitutivos de su acción: existe la relación entre el hecho y la norma que consiste en una cierta situación objetiva de conciencia, o sea que la acción es la preexistencia en el campo sustancial de un hecho subjetivo a hacer valer en juicio, en seguida, tenemos la legitimación para obrar o para contradecir a fin de que el juzgador pueda determinar si entre la relación de un hecho específico concreto y la norma jurídica existe la legitimación de contradecir: posteriormente, debe existir el interés jurídico como la medida de las acciones para obrar y en juicio, no debe confundirse con el interés sustancial en la obtención de un bien pues la observancia del derecho objetivo y los intereses individuales que el derecho tutela se realiza normalmente sin acudir a los órganos jurisdiccionales; el interés en contradecir, surge precisamente cuando se verifica en concreto aquella circunstancia que hace considerar que la satisfacción del

interés sustancial tutelado por el derecho no puede ser ya conseguido sin recurrir a la autoridad judicial, este debe ser directo, personal, salvo el de la acción popular, legítimo o protegido por el derecho. Surge cuando la finalidad del agraviado no puede ser alcanzada sino mediante la providencia de un juez (en la técnica propia del juicio de amparo).

#### **e) Efectos del Control.**

Finalmente, diremos que el amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial de la Federación, en la de los Estados o viceversa y tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición al quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.

El juicio de garantías es regido por principios que lo estructuran, algunos sufren excepciones atendiendo particularmente a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y a los fines del propio juicio; tales principios son los siguientes:

##### **1.1.1 Iniciativa o Instancia de Parte.**

El amparo es un medio de control de constitucionalidad, se efectúa por medio de un órgano jurisdiccional, se plantea por vía de acción y no de excepción. Enunciado así, debe entenderse que es un control de la constitucionalidad provocado y no espontáneo. Aunque vagamente enunciado por *Manuel Crescencio Rejón, quien*

*estableció que el juicio jamás puede operar oficiosamente, sino que para que nazca es indispensable que lo promueva alguien; por tanto, el procedimiento de control como juicio que es, sólo puede surgir a la vida jurídica por el ejercicio de la acción, que en el caso, es la acción constitucional del gobernado que ataca el acto autoritario que considera lesivo a sus derechos. La Ley de Amparo, en su artículo 4º, estatuye que: "el juicio de amparo únicamente puede promoverse (lo que significa que no puede promoverse de manera oficiosa), por la parte a quien perjudique el acto o la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier acto de autoridad que se reclama, pudiendo hacerlo por sí o por su representante, por su defensor si se trata de un acto correspondiente a una causa criminal, o por medio de un pariente o persona extraña en los casos que la propia ley lo permita (como ocurre cuando se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, en que, si el agraviado se encuentra imposibilitado para promover el juicio, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre; aunque sea menor de edad (artículo 17 de la misma ley)."*

El principio de la fracción I del artículo 107, de la Constitución Federal, expresa que: el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, y no tiene excepciones y, por consiguiente, rige en todo caso.

Finalmente, este principio naturalmente evita una definitiva supremacía del Poder Judicial sobre los otros dos poderes, ya que si oficiosamente el primero (tanto en lo federal como en lo local) examinara que la ley o acto deben ser considerados opuestos a la Constitución, para el efecto de anularlos, evidentemente ese Poder Judicial tendría una primacía definitiva que rompería no solo con el equilibrio de los poderes de Estado, sino que inclusive lo pondría por encima de cualquier autoridad; este principio no solo estructura un elemento de la acción, sino inclusive salva la

<sup>2</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo. Editorial Themis. S. A de C. V. 2ª., edición, México 1997, pág., 31.

colaboración que debe existir entre los poderes públicos, para el efecto de que puedan desarrollarse y funcionar como un régimen de derecho.

Sin embargo en el amparo en materia civil la quejosa debe promover constantemente el juicio de amparo, para evitar la caducidad de la instancia.

### **1.1.2 De la existencia del agravio personal y directo.**

Por agravio debe entenderse todo menoscabo, ofensa a la persona física o moral en correlación con las garantías individuales consagradas en la Constitución; daño, es toda disminución patrimonial o no patrimonial siempre que sea material o apreciable objetivamente y que afecte a la persona, en tanto que, perjuicio, es la ofensa en detrimento a la persona humana (ambas cosas deben ser producidas por una autoridad violando determinada garantía individual directamente). En otras palabras, la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo.

Tal principio se desprende de los artículos 107, fracción I constitucional y 4º, de la Ley de Amparo, que, como se ha visto, respectivamente estatuyen que el juicio se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y que únicamente puede promoverse por la misma, que es a quien perjudica el acto o la ley que se reclama.

El agravio debe recaer en una persona determinada, concretarse en ésta, no ser abstracta, y genérico; y, ser de realización pasada, presente o inminente; es decir, haberse producido, estarse efectuando en el momento de la promoción del

juicio o ser inminente, no simplemente eventual, aleatorio, hipotético (en esto estriba lo directo del agravio).

Los actos simplemente probables no engendran agravios, ya que resulta indispensable que aquellos existan o que haya elementos de los que, pueda deducirse su realización futura con certeza. Este principio no tiene excepciones.

Por tanto *"el interés jurídico consiste en la identidad de persona que ejercita la acción de amparo, con el individuo en cuyo favor la ley protege un derecho, el que se estima ha sido conculcado por la autoridad al realizar el acto o actos reclamados; porque de lo contrario, se infiere, que si un acto de autoridad no lesiona un derecho previsto o tutelado por la ley, contra el será improcedente la vía intentada por no afectar ningún interés jurídico de persona alguna aun cuando tal acto pueda perjudicarla material o económicamente."*<sup>3</sup> Así encontramos apoyo en las siguientes tesis de jurisprudencia que a la letra dicen:

**"INTERES JURIDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO.**

*De acuerdo con el artículo 4º. De la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de amparo".<sup>4</sup>*

**"INTERES JURIDICO EN EL AMPARO.**

*De acuerdo con la hipótesis que consagra el artículo 4º. De la Ley, reglamentaria del juicio de garantías, el ejercicio de la acción constitucional esta reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la Ley. Por lo tanto la noción de perjuicio para que proceda la acción constitucional, presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que, cuando es transgredido por la actuación de una autoridad o por la Ley, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando el cese de es transgresión. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la ley de la materia toma en cuenta para la procedencia del juicio de amparo, debiendo destacarse que no todos los intereses que puedan ocurrir en una*

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo XV. Febrero de 1995. Pleno, Salas, y Tribunales Colegiados de Circuito., pág., 100.

<sup>4</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Octava Epoca Tomo VI, en Materia Común, tesis de jurisprudencia 852., pág., 581.

persona merecen el calificativo de jurídicos, pues para que tal cuestión acontezca es menester que el derecho objetivo se haga cargo de ellos a través de una o varias de sus normas".<sup>5</sup>

**"INTERES JURIDICO EN EL AMPARO.**

La afectación de los intereses jurídicos debe realizarse de manera directa para que sea procedente el juicio de amparo. No acontece esa situación cuando es mediata la afectación que produce al promovente del amparo el acto de autoridad que éste reclama".<sup>6</sup>

**"INTERÉS JURIDICO EN EL AMPARO, QUE DEBE ENTENDERSE POR PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL.-** El artículo 4 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe que el juicio constitucional únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclaman. Es presupuesto, por consiguiente, para la procedencia de la acción de amparo, de acuerdo con el ámbito conceptual de esa norma legal, que el acto o ley reclamados en su caso, en un juicio de garantías, cause un perjuicio al quejoso o agraviado. Así lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus diversas tesis jurisprudenciales, la que ha llegado, incluso, a definir cuál es el alcance del concepto perjuicio, como podrá apreciarse si se consulta el Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965, del Semanario judicial de la Federación, Sexta Parte, página 239, en donde se expresa que: "El concepto perjuicio, para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquier 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". Este Alto Tribunal de la República, en otras ejecutorias que desenvuelven y precisan el mismo concepto, es decir, lo que debe entenderse por perjuicio, ha llegado a estimar que el interés jurídico de que habla la fracción VI, ahora V, del artículo 73 de la Ley de Amparo, "no puede referirse, a otra cosa, sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos o posesiones" (Tomo LXIII, página 3770 del Semanario Judicial de la Federación). Y es que la procedencia de la acción constitucional de amparo requiere, como presupuesto necesario, que se acredite la afectación por el acto reclamado, de los derechos que se invocan, ya sean éstos posesorios o de cualquiera otra clase, como se sostiene, acertadamente, en la ejecutoria visible en la página 320, del Tomo LXVII del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. Sin duda, un acto reclamado en amparo, causa perjuicio a una persona física o moral, cuando lesiona, directamente, sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y es entonces cuando nace, precisamente, la acción constitucional o anulatoria de la violación reclamada en un juicio de garantías, conforme al criterio que sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria publicada en la página 2276, del Tomo LXX del mismo Semanario Judicial".<sup>7</sup>

Por lo tanto el concepto de quejoso o titular de la acción de amparo, puede presentarse bajo los aspectos siguientes, según el Doctor Ignacio Burgoa;<sup>8</sup> El

<sup>5</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI en Materia Común, tesis 849, Octava Epoca., pág. 578-579.

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI en Materia Común, tesis 850, Octava Epoca., pág., 579.

<sup>7</sup> Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca, Tomo XV. Febrero 1995. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito., pág., 100.

<sup>8</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. pág. 330-331.

gobernado, a quien cualquier autoridad estatal ocasiona un agravio personal y directo violando con ello una garantía individual, bien por medio de un acto en sentido estricto o de una ley.

El gobernado, a quien cualquier autoridad federal ocasiona un agravio personal y directo violando para ello la órbita constitucional o legal de su competencia respecto de las autoridades locales, bien sea mediante un acto en sentido estricto o de una ley.

El gobernado, a quien cualquier autoridad local origina un agravio personal y directo, infringiendo para ello la órbita constitucional o legal de su competencia, bien sea por un acto en sentido estricto o de una ley.

De los diversos aspectos bajo los cuales podría manifestarse la figura del quejoso, que han sido expuestos, se desprende que los elementos comunes en ellos son: el elemento personal, el acto reclamado como hecho concreto o una ley.

### **1.1.3 Relatividad de la sentencia**

El principio de la relatividad de las sentencias, llamado también fórmula Otero, ya que si bien lo esbozó la Constitución Yucateca de 1840, Mariano Otero fue quien la delineó más explícitamente hasta dejarlo en los términos que consagró la Carta Magna, ha hecho sobrevivir el juicio de amparo en atención a que por su alcance ha evitado que los poderes ejecutivo y legislativo se resisten a la tutela que, de no existir dicho principio, significaría que la actuación del Poder Judicial de la Federación sería nugatoria. *La fracción II, del artículo 107 constitucional, establece que: "la sentencia será siempre tal, que siempre 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 motivase",* prevención que en otras palabras reproduce *el artículo 76 de la ley de amparo, párrafo primero, que:*

*"las sentencias que se pronuncien en el juicio 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 haber una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."*

Este principio, constriñe, como claramente se advierte, el efecto de la sentencia que conceda la protección de la justicia federal solicitada, al quejoso, de manera que, quien no haya sido expresamente amparado no puede beneficiarse con la apreciación que acerca de la inconstitucionalidad del acto reclamado haya expresado el juzgador en la mencionada sentencia; es decir quien no haya acudido al juicio de garantías no puede ser amparado contra determinada ley o acto, está obligado a acatarlos, no obstante que dicha ley o acto hayan sido estimados contrarios a la Carta Magna en el juicio que aquél no fuera parte quejosa. La regla en cuestión puede ser ampliada en relación con las autoridades, pues solamente respecto de aquellas que concretamente hayan sido llamadas a juicio con ese carácter, surte efectos la sentencia, por lo que, en principio, únicamente ellas tienen el deber de obedecerla. Sin embargo, esta ampliación no opera cuando se trata de autoridades ejecutoras, pues éstas están obligadas a acatar la sentencia si por virtud de sus funciones tienen que intervenir en la ejecución del acto contra el cual se haya amparado, ya que sería ilógico, y la sentencia carecería de eficacia, que se otorgará la protección de la Justicia Federal contra al autoridad ordenadora, y por consiguiente, que ésta debiera destruir la orden a ella imputada en tanto que la ejecutora estuviera legalmente en aptitud de ejecutar dicha orden nada más porque no fue llamada al juicio y, consecuentemente, no se

amparó al quejoso en relación con ella y con el mencionado acto de ejecución, no obstante que éste padeciera, obviamente los mismos vicios de inconstitucionalidad de la orden de la cual deriva.

Pero también la ordenadora que sustituye a la responsable está obligada por la sentencia, así como las que están obligadas por sus funciones.

Así las siguientes tesis jurisprudenciales nos sirven de apoyo:

**"AUTORIDAD RESPONSABLE, SUBSTITUCION DE LA.**

*Si aquella contra quien se pidió el amparo cesa de tener jurisdicción en el negocio, por impedimento, excusa o cualquiera otra causa, tiene el carácter de responsable la que se aboca al conocimiento del asunto, por ser la única que esta en condiciones de cumplir con todas las determinaciones dictadas en el amparo y de ejecutar la sentencia que se dicte en el juicio constitucional independientemente, de la responsabilidad que en el caso pueda corresponder, personalmente, a la autoridad que haya dictado la resolución, materia de la demanda".*<sup>9</sup>

**"AUTORIDADES RESPONSABLES. LO SON LAS QUE SUSTITUYEN A LAS DESAPARECIDAS.**

*Si conforme a la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte visible con el número 101 en la página 197 de la Sexta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965 (número 99, página 179, Octava Parte, del Apéndice de 1975), las ejecutorias de amparo deben ser cumplidas por toda autoridad que por razón de sus funciones deba intervenir en su ejecución, aunque no haya figurado como responsable en el juicio de garantías, de ello se sigue lógica y necesariamente que si el amparo es promovido o concedido contra un funcionario cuyo cargo ha desaparecido, en el juicio debe tenerse por autoridad responsable, para el efecto de rendir informe, probar, alegar, interponer recursos y ejecutar la sentencia que en su caso se dicte, al nuevo funcionario entre cuyas funciones se encuentren las que antes correspondían al funcionario desaparecido".*<sup>10</sup>

**"AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO DISTINTAS DE LOS TITULARES DE ALGÚN ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, PUEDEN SER SUPLIDAS, EN SU AUSENCIA, POR AQUELLOS FUNCIONARIOS A QUIENES SE LES ATRIBUYA TAL FACULTAD.- De conformidad con el artículo 19, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, los titulares de las dependencias del Ejecutivo de la Unión podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución sus reglamentos internos, disposición que debe aplicarse, por identidad de razón, a los casos en que se trate de autoridades responsables distintas de los titulares del algún órgano de la administración pública federal, que también pueden ser suplidas, en su ausencia, por aquellos funcionarios a quienes se les atribuya**

<sup>9</sup>Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis 98, Quinta Epoca, pág., 64.

<sup>10</sup>Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI en Materia Común, tesis 657, Séptima Epoca., pág., 441.

*tal facultad en los ordenamientos internos que las rijan y en los términos que ellos mismos dispongan. Se concluye lo anterior, en virtud de que las personas físicas que encarnan a las autoridades públicas, naturalmente se encuentran imposibilitadas para cumplir en forma ininterrumpida con las atribuciones que tienen a su cargo y, por accidente, pueden encontrarse materialmente impedidas para hacerlo; atribuciones dentro de las que se encuentra la de intervenir como parte dentro del juicio de amparo, mediante la cual se cumple, entre otras, con la alta función de velar por la supremacía constitucional".<sup>11</sup>*

#### **1.1.4 Definitividad.**

Como el amparo es un juicio extraordinario, a él puede acudir sólo cuando previamente se haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que se reclama.

En esto precisamente estriba el principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, que hace procedente el juicio únicamente respecto de los actos definitivos, esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recursos ordinarios, principio que consagra la Carta Magna en el inciso a, de la fracción III de su artículo 107, en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, y que al respecto establece que se pedirá el juicio de amparo:

*"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 ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; y en la fracción IV en lo referente a la materia administrativa, al establecer respectivamente, que el "amparo sólo procederá:*

*Fracción IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal y el 73, fracción XIII de la Ley de Amparo, el cual establece la improcedencia del juicio de amparo:*

<sup>11</sup> Gaceta al Semanario Judicial de la Federación. Novena Epoca. Tomo VII. Abril 1998. Pleno, Salas, y Tribunales Colegiados de Circuito., pág., 241.

*Contra las resoluciones judiciales o de Tribunales Administrativos o del Trabajo respecto de las cuales conceda la Ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente...*

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

*XV. Contra actos de autoridades distintas de los Tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisadas de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellas algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados...".*

La fracción XIII del citado artículo 73, se refiere a la causa de improcedencia derivada del hecho de que existan recursos interponibles contra las " resoluciones de tribunales administrativos o del trabajo reclamadas", que no se agotaron previamente a la promoción del juicio de garantías; la XIV, se refiere a que en el momento de la instauración del juicio, se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa contra el acto reclamado a cualquier autoridad, ya sea una resolución judicial, o acto de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo", el acto combatido debe ser revisado " de oficio " o sea impugnado mediante un recurso que no se interpuso. En estos supuestos, el acto reclamado carece de definitividad y no es, por consiguiente, reclamable en amparo.

### **Excepciones a la definitividad.**

Existen varias excepciones que hacen posible que, a pesar de que carezca de definitividad el acto autoritario, sea combatible en juicio constitucional. Es decir, no hay obligación de agotar recurso alguno:

1.- En materia penal, cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución (mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales), excepción ésta al principio de definitividad consagrada en la propia fracción XIII antes precisada.

2.- Al reclamarse un auto de formal prisión, tampoco es necesario agotar el recurso de apelación; pero si se opta por interponer éste último se tendrá que esperar que el mismo se resuelva y reclamar entonces en amparo la resolución que por dicho recurso (de apelación) se pronuncie, si es que le desfavorece, a menos que desista de tal recurso.

3.- Cuando el agraviado no haya sido emplazado legalmente en el procedimiento en que se produjo el acto reclamado; ya que precisamente se pide el amparo porque el quejoso no ha sido oído en juicio por falta de emplazamiento legal, de ahí que no es procedente sobreseer por la razón de que existan recursos ordinarios, que no se hicieron valer, pues el no emplazamiento a juicio, trae como consecuencia la imposibilidad de intentar los recursos ordinarios contra el fallo dictado en su perjuicio; es decir, el no emplazado está en aptitud de acudir de inmediato, en amparo indirecto, ante el Juez de Distrito correspondiente, conocida como la excepción del tercero extraño.

En el caso en que el quejoso resulta ser extraño al procedimiento en que se produjo el acto reclamado que le agravia; pues es lógico pensar que el extraño al procedimiento no esté obligado a agotar recursos que la ley ordinaria instituye en beneficio de las partes contendientes, entre las que no se encuentra el extraño, dado precisamente su carácter de tal. *Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: "el amparo en materia administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado, recursos o medio ordinarios para reparar los agravios que se estiman cometidos; pero para ello, es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que, cuando el que solicite el amparo es un tercero extraño al procedimiento, que no tiene a su disposición aquéllos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente"; y que "los terceros extraños afectados por determinaciones judiciales dictadas en procedimientos a que son ajenos, no están obligados a agotar recursos o medios legales de defensa antes de ocurrir al amparo".*<sup>12</sup>

4.- No está obligado a agotar recurso alguno, y por lo mismo puede promover juicio de amparo, quien es afectado por un acto autoritario que carece de fundamentación; es obvio que el agraviado no cuenta con la información necesaria para combatir el acto de autoridad que le afecta. No obra en este sentido el principio jurídico de que " la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento"; pues

---

<sup>12</sup> Tesis número 400 y 199 visibles en la Segunda Parte del último Apéndice de jurisprudencia respectivamente.

aunque ciertamente la ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento (y podría agregarse que la ignorancia de la ley a nadie aprovecha), no se trata de ignorar su contenido de las leyes, sino saber qué ley estimó la autoridad que servía de base para emitir el acto. Es decir no se ignora la ley, sino su aplicación; de ahí que la pretensión de que el afectado deba saber que precepto fundamenta el acto que le agravia es exigirle dotes adivinatorias y dejarlo en estado de indefensión, *así la fracción XV del numeral 73, de la Ley de Amparo, establece que: "...No existe la obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación"*.

5.-*"Si el agraviado reclama la ley en que se sustenta el acto reclamado, tampoco esta obligado a agotar el recurso que en la misma se establece, porque a través de él no podría atacarla, por corresponder al Poder Judicial de la Federación en exclusiva, la facultad de decidir si una norma jurídica es o no contraria a la Constitución. Entonces, en el recurso, sólo es factible argumentar inexacta o indebida aplicación de dicha ley; sin embargo, es legalmente posible impugnar la ley mediante el juicio de amparo, sin incurrir en un consentimiento que haga improcedente el juicio constitucional; interponer si resuelto el recurso contenido en la ley, se reclama tanto la resolución <sup>13</sup>pronunciada en tal recurso, como la ley que lo contempla. Ello tiene sustento legal en la fracción XII, del artículo 73 de la Ley de Amparo establece que: "... Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacer valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo"*.

En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que haya sido

<sup>13</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ob. Cit. pág. 31-47.

notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aún cuando para fundarlo se haya aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

### **1.1.5 Estricto Derecho y Suplencia de la Queja.**

Este principio consiste en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los "conceptos de violación", expresados en la demanda; y si se trata de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el Juez de Distrito, en que el revisor se limite a apreciar tal resolución tomando en cuenta, exclusivamente, lo expuesto en los agravios. No podrá el órgano de control constitucional realizar libremente el examen del acto reclamado, en la primera instancia si se trata de amparo indirecto o en única instancia, si es directo, ni de la resolución recurrida, si el amparo es bi-instancial, pues sólo se limita a si, los conceptos de violación o los agravios (según el caso), son o no fundados, de manera que esta legalmente en aptitud de determinar que el acto reclamado es contrario a la Constitución.

En el principio que nos ocupa, puede ocurrir que no obstante que el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, se niegue la protección de la justicia federal solicitada por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo conducente a aquella conclusión; y que, siendo ostensiblemente ilegal la resolución recurrida, deba confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto que condujera a su revocación.

Sin embargo hay una nueva actitud en la Corte y los Colegiados tendiente a suplir

la deficiencia de la queja, y la propia *Ley de Amparo en su artículo 76 bis en su fracción VI así lo establece*: “*Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta Ley establece, conforme a lo siguiente*”:

*fracción 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 lo que en el siguiente apartado se tratara de una manera más amplia.

### **Excepciones al Estricto Derecho.**

*Actualmente, el artículo 79 de la Ley de Amparo, medularmente establece que:*

*“La Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y los Jueces de Distrito, podrán corregir los errores que adviertan en 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, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.”*

Así la suplencia operará ya no solo respecto de la cita de los preceptos constitucionales, sino también, por lo que hace a los legales o secundarios.

Por otra parte, el 76 bis de la citada ley, estatuye varias excepciones al principio estudiado, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado y a otras circunstancias personales del quejoso y del recurrente, siendo en esencia los siguientes:

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

La posibilidad de suplir las deficiencias mencionadas tiene un alcance más amplio que el que parece deducirse de un superficial lectura de ésta fracción, ya que además de otorgar la protección de la justicia federal, y en su caso revocar la resolución recurrida con base en las consideraciones no aducidas en los conceptos de violación ni en los agravios, permite resolver la inconstitucionalidad de la ley, sin que ésta haya sido precisada como acto reclamado y sin que se haya señalado como autoridad responsable al legislador. Basta entonces, que se impugne el acto concreto de aplicación de dicha ley y que se llame a juicio a la autoridad aplicadora para que deba otorgarse al quejoso el amparo solicitado, sobre la base de que la ley que se aplica es contraria a la Constitución, por haberlo sustentado así jurisprudencialmente el más Alto Tribunal del país.

2.- En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo. Es notorio que el legislador se propuso que el juicio de amparo para el reo, fuera un medio fácil de defensa, determinando las bases para que el juzgador lo proteja apoyándose en las consideraciones que estime oportuno dilucidar, aunque se hayan omitido éstas para demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado o la ilegalidad de la resolución que recurra.

Por lo que al respecto citaré tesis de jurisprudencia, que a la letra dice:

***“SUPLENCIA DE LA QUEJA. AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACION.***

*La suplencia de la queja, autorizada en materia penal por la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal y por el artículo 76 de la Ley de Amparo, procede no sólo cuando son*

*deficientes los conceptos de violación, sino también cuando no se expresa ninguno, lo cual se considera como la deficiencia máxima.*<sup>14</sup>

3.- En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de ésta ley.

El suplir las deficiencias de la queja y de los agravios con extraordinaria amplitud en la referida materia, cuando quiénes promueven el juicio de amparo o interponen algunos de los recursos previstos en la Ley de Amparo, son núcleos de población ejidal o comunal, o ejidatarios o comuneros en lo particular, ya que el citado numeral 227, establece varias disposiciones que se apartan substancialmente de las reglas que generalmente rigen el juicio constitucional, ya que además de reiterar el deber, para el juzgador, de suplir la deficiencia de la demanda y de los agravios, le impone el de suplir la exposición de las comparecencias y alegatos. Así mismo hay suplencia probatoria y al respecto la Suprema Corte de Justicia lo ha establecido en la siguiente tesis de jurisprudencia:

***“SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA Y DILIGENCIACION DE PRUEBAS DE OFICIO. REPOSICION DEL PROCEDIMIENTO.***

*Los jueces de Distrito están obligados a suplir la deficiencia de la queja, e inclusive a recabar de oficio la prueba pericial si ésta es pertinente para precisar la verdadera situación del poblado agrario quejoso, así como para determinar la existencia de los actos reclamados en la demanda de garantías, u otros que, aun cuando no señalados, llegaren a comprobarse en vista de las pruebas y datos obtenidos y que pudieran ser manifiestamente violatorios de los derechos agrarios del núcleo reclamante, ya que así lo determinan los artículos 76 y 78 de la Ley de Amparo. Cuando el juez no obra en tales términos, a pesar de ser indispensable el desahogo de la prueba pericial para la determinación de la existencia de actos que pudieran causar agravio al poblado quejoso, procede, de conformidad con la fracción IV del artículo 91 de la Ley de Amparo, revocar la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento, para el efecto de que se mande diligenciar de oficio la prueba pericial, y, cumpliendo con lo dispuesto en los*

<sup>14</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo II en Materia Penal, tesis 346, Sexta Epoca, pág. 191.

*preceptos legales antes invocados y en los demás relativos de la ley de la materia, se dicte nueva sentencia en los términos que correspondan.*"<sup>15</sup>

**"SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO SOCIAL AGRARIO EN RELACION CON LAS OBLIGACIONES DE LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA DE PRUEBAS.**

*Es norma fundamental del amparo social agrario, con arreglo al tercer párrafo del artículo 78 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, la obligación, a cargo del juez de Distrito, de recabar de oficio, las pruebas directamente relacionadas con las cuestiones constitucionales o legales debatidas en un juicio de garantías. La sola enunciación de esta regla fundamental obliga a su coordinación con lo que dispone el último párrafo del artículo 157 de la nombrada Ley Reglamentaria, en el sentido de que los jueces de Distrito "deberán solicitar, de las autoridades responsables y de las agrarias, copias de las resoluciones, planos, censos, certificados, títulos y en general, todas las pruebas necesarias", para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población beneficiados con restituciones o dotaciones de tierras.*"<sup>16</sup>

4.- En materia laboral, "... en la que la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador".

Aquí se suprime la determinación del desaparecido artículo 76, en el sentido de que en materia obrera la suplencia operaba cuando se advertía que había una violación manifiesta de la ley que dejara sin defensa al trabajador. En la actualidad, el ámbito de suplencia es más amplio.

Al respecto hay tesis de jurisprudencia que nos sirve de apoyo:

**"SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL TRATANDOSE DEL TRABAJADOR. CASO EN QUE NO OPERA.**

*De conformidad con el artículo 76 bis, fracción IV, de la Ley de Amparo, debe suplirse a favor del trabajador la deficiencia de sus conceptos de violación o de sus agravios, según sea el caso. Esto es así, por pretenderse trascender formulismos técnicos y resolver conforme a la realidad. Ahora bien, para que el tribunal de amparo esté en aptitud de aplicar tal suplencia, es necesario en materia laboral, que existan y se expresen de alguna manera conceptos de violación o agravios deficientes en relación con el tema del asunto a tratar, pues si no existen, no hay nada que suplir, y si se llegara a hacer, lejos de una suplencia de queja se estaría creando en realidad un concepto de violación o un agravio que antes no existía, en un caso no permitido por la ley, pues la citada disposición sólo autoriza, en su fracción II, a que se supla la deficiencia de la queja, aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios, exclusivamente en materia*

<sup>15</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo III, en Materia Administrativa, tesis 382. Sexta Epoca, pág, 279.

<sup>16</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo III, en Materia Administrativa, tesis 383. Séptima Epoca, pág, 280.

*penal a favor del reo, dados los valores e intereses humanos de la más alta jerarquía que se protegen, como son la vida y la libertad de la persona, muy superiores y de mayor relevancia que los que en lo laboral se pretenden proteger.*"<sup>17</sup>

5.- En favor de los menores de edad o incapaces. En ésta fracción, relacionada con el primer párrafo del propio artículo 76 bis, que remite a aquélla y que habla solamente de suplir. Se hace con la finalidad de proteger los derechos de menores o incapaces.

6.- 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.

Al respecto hay tesis jurisprudenciales que nos sirven de apoyo:

**"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA CONFORME AL ARTICULO 76 BIS, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, INTERPRETACION DE LA EXIGENCIA CONSISTENTE EN QUE LA VIOLACION MANIFIESTA HAYA DEJADO SIN DEFENSA AL QUEJOSO O PARTICULAR RECURRENTE".**

*El artículo 76 bis, fracción VI, de la Ley de Amparo señala lo siguiente: "Artículo 76 bis.- 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: 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". De este precepto se desprende que la exigencia en él consignada en el sentido que para suplir la deficiencia de la queja cuando se advierta que ha habido una violación manifiesta de la ley, precisa que tal violación haya dejado sin defensa a la parte quejosa o al particular recurrente; no es el caso de interpretar esta última hipótesis en forma rigorista, como lo sería el que no haya podido defenderse el solicitante del amparo antes de acudir al juicio de garantías, sino que una interpretación correcta de esa expresión, atento al principio teológico que rige la suplencia, debe ser en el sentido que, ante la violación cometida en su perjuicio, ya no puede defenderse de ella. Por consiguiente, si el juzgador al dictar la sentencia respecto de un asunto sometido a su consideración descubre una violación manifiesta de la ley en perjuicio de la parte quejosa o del particular recurrente de la cual ya no pueda defenderse, debe otorgarle el amparo por esa violación en concreto, no obstante que en su demanda de garantías o en su recurso, según el caso, nada haya argumentado. Una*

<sup>17</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo V, en Materia del Trabajo, tesis 532, pág. 351-352.

*interpretación rigorista del precepto contravendría los postulados esenciales del juicio constitucional como institución protectora de las garantías individuales, ya que, sería contrario a su esencia que el juzgador aún advirtiendo que se ha cometido una violación manifiesta de la ley en perjuicio del quejoso o del particular recurrente, que sólo por ignorancia no se ha combatido, se encuentra impedido para formular un análisis de la constitucionalidad del acto reclamado y otorgar el amparo.<sup>18</sup>*

**“SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA PREVISTA POR LA FRACCION VI DEL ARTICULO 76 BIS DE LA LEY DE AMPARO, DEBE SER ESTRICTA Y CIRCUNSCRIBIRSE A LA LITIS CONSTITUCIONAL.-** *Del contenido de la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de la materia, se desprende que si bien la misma faculta al Juez Federal a suplir la deficiencia de los conceptos de violación, también lo es que no autoriza al Juez de Distrito a examinar diversos actos que no fueron reclamados como tales, por ende que no formaron parte de la litis constitucional.<sup>19</sup>*”

## **1.2 PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.**

### **1.2.1 Concepto de Parte.**

Antes de entrar de lleno al tema relativo a quiénes son parte en el juicio de amparo, se hace necesario dejar asentada la relevancia que el concepto de parte tiene para el desarrollo de éste trabajo; dado que si el juicio de amparo se tramita como un proceso judicial, integrado por una serie de actos que tienden fundamentalmente a proteger un derecho, la consecuencia lógica que de esto se desprende es que debemos saber ¿ quiénes pueden intervenir? Y ¿ con qué carácter?, en dicho proceso.

A continuación, abordaremos el análisis sobre las partes en el procedimiento de amparo, por lo que se hace necesario establecer en principio, el concepto de "parte", en la terminología procesal resaltando su significado jurídico. En consecuencia,

<sup>18</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo III, en Materia Administrativa, tesis 759, Octava Epoca, pág. 567-568.

<sup>19</sup> Gaceta al Semanario Judicial de la Federación. Novena Epoca. Tomo III. Marzo 1996. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, pág. 1028.

señalaremos en seguida algunas definiciones que sobre dicho término procesal se han vertido:

*Eduardo Pallares, citando la Enciclopedia Espasa - Calpe, señala al respecto que "parte" es la persona interesada en un juicio y que sostiene en él sus pretensiones, compareciendo por sí mismo o por medio de otras que lo representan real o presuntivamente.*<sup>20</sup>

*Para Chioventa, "parte" es quien demanda en nombre propio (o en cuyo nombre es demandada), una actuación de la ley, y aquél frente a la cual ésta es demandada".*<sup>21</sup>

Los puntos sobresalientes en la doctrina de Chioventa son:

*"Son partes las personas que directamente o por medio de representante piden la aplicación de la ley, y no lo son sus apoderados o representantes que de hecho intervengan en el juicio;*

- a) El juez es parte en los incidentes de recusación o excusa;*
  - b) Los representantes o apoderados son partes en los incidentes en que se discuta su representación o poder;*
  - c) El Ministerio Público sólo es parte cuando procede por vía de acción. No siempre que la ley lo llama a intervenir tiene el carácter de parte;*
  - d) El concepto de parte se determina por la naturaleza del interés defendido, que puede ser económico, moral, individual, social, etc.;*
  - e) Lo esencial en dicho concepto consiste en ser el sujeto activo, pasivo de la demanda judicial;*
  - f) El concepto de parte es procesal y no de orden sustantivo. No debe tomarse de las relaciones sustanciales que provoquen el juicio. Se determina por la demanda, y no debe buscarse fuera del juicio;*
  - g) Persona que no son titulares de los derechos controvertidos, pueden figurar como partes en el pleito;*
  - h) Tampoco el interés determina quiénes son partes.*
- Puede suceder que personas interesadas directamente en una controversia judicial, no figuren sin embargo, en ella"*<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 16ª. Edición. Ed. Porrúa. México. 1982. párrafo, 593.

<sup>21</sup> Citado por Pallares, Eduardo. Idem. p.593

<sup>22</sup> Ibidem. p. 593-594.

Como podemos observar el concepto procesal del término "parte", sólo se puede determinar en razón de un juicio, el cual surge al intentarse una acción y cuando el órgano jurisdiccional dicta un acuerdo admitiéndola y emplazando al sujeto pasivo de la misma, creándose así la relación jurídico procesal cuyos sujetos viene a ser el órgano jurisdiccional y las partes (actor y demandado).

Una vez señalado lo anterior, podemos establecer un concepto más preciso de lo que el término "parte" significa, en tal virtud nosotros consideramos que *"parte: es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso"*<sup>23</sup>. De este concepto se advierte que lo que caracteriza a la "parte" es el interés en obtener una resolución favorable en el juicio en el que interviene, lo que no sucede, por ejemplo, con los testigos o los peritos, que si bien si intervienen en un juicio, carecen de interés, debiendo limitarse, los testigos a relatar sin tomar partido y absteniéndose de realizar apreciaciones de carácter subjetivo, los hechos que personalmente les constan y acerca de los cuales sean interrogados; y respecto de los peritos, sólo deberán dictaminar con base en los conocimientos teóricos y técnicos que posean.

*"El Doctor Ignacio Burgoa, señala al respecto que "parte" es todo sujeto que interviene en un procedimiento y a favor de quien o contra quien se pronuncia la dicción del derecho en un conflicto jurídico, bien sea éste de carácter fundamental o principal, o bien de índole accesoria o incidental.*

---

<sup>23</sup> Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Editorial Trillas. pág. 195.

*Por exclusión, carecerá de dicho carácter toda persona que, a pesar de intervenir en un procedimiento determinado, no es sujeto de la controversia que mediante él se dirima.*”<sup>24</sup> Después de verter algunas consideraciones respecto de los conceptos doctrinarios de diferentes autores abocados al estudio del concepto procesal de las partes, haremos referencia a las partes en el juicio de amparo, conforme lo dispuesto por el artículo 107 de la Constitución General de la República, en su fracción primera, que establece:

*“Art. 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 tramitará en forma de juicio, es decir, en forma de un proceso judicial, entendiéndose como tal, a un conjunto de actos coordinados que se encaminan a lograr el cumplimiento de la voluntad de la Ley, mediante la intervención de los organismos jurisdiccionales.*

*En consecuencia, se puede decir que en el juicio de amparo, se constituye la relación jurídico procesal entre las partes y los organismos de control, esto es, entre quien ejercita la acción, con la finalidad de obtener la tutela jurídica en el caso de que se haya violado en su perjuicio una garantía individual, o bien se haya incurrido en una invasión de competencias y la autoridad a quien se imputa la violación respectiva, por una parte; y por otra, los Tribunales de la Federación, en los que reside la jurisdicción original para conocer de las controversias que enumera el artículo 103 Constitucional.”*<sup>25</sup>

De aquí desprendemos que “parte” es aquella persona o entidad que tiene capacidad para solicitar la actuación de los órganos jurisdiccionales competentes y ponerlos en movimiento para obtener la tutela jurídica.

<sup>24</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. pág. 328.

<sup>25</sup> Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa, S.A, de C.V. México 1991.p. 302.

Por lo tanto, es necesario precisar qué personas o entidades tienen esta capacidad jurídica en el juicio de amparo.

*La Ley de Amparo, en su artículo 5º, señala quienes son parte en el juicio de garantías:*

*I.- El agraviado o agraviados;*

*II.- La autoridad o autoridades responsables;*

*III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter;*

*La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;*

*a) El ofendido o las personas que, conforme a la Ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad;*

*b) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trata de providencias dictadas por autoridades, distinta de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.*

*IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios o interponer los recursos que señale esta Ley, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia”.*

### **1.2.2 Quejoso.**

El término de parte agraviada se encuentra incorporado en la fracción I del artículo 107 de la Constitución General de la República, que establece que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

El quejoso, en consecuencia, es quien promueve el juicio de garantías, demandando la protección de la justicia federal, atacando un acto de autoridad que considera lesivo a sus derechos, ya sea porque estime que dicho acto viola en su

detrimento garantías individuales; o porque, proveniente de autoridad federal, considere que vulnera o restringe la soberanía de los Estados, o por el contrario, porque haya sido emitido por las autoridades de éstos con invasión de la esfera que corresponde a las autoridades federales. Todo lo cual permita que dentro del estado de derecho en el que nos vemos inmersos, sea actuante el federalismo; a fin de evitar posibles confrontaciones entre la Federación y los Estados, y lograr así la democracia.

Para finalizar el análisis relativo al concepto de quejoso, pasaremos a citar la amplia definición que Fix Zamudio nos proporciona, en virtud de que abarca varias situaciones contempladas en la Ley de amparo.

*“...quejoso o agraviado, estimado como la persona jurídica individual o colectiva, generalmente de carácter privado, pero en ciertos casos también autoridad u organismo público, que sufre un perjuicio jurídico personal y directo, actual o inminente, por la actividad u omisión inconstitucional o ilegal de cualquier autoridad”.*<sup>26</sup>

El Estado como quejoso. El artículo 9º de la Ley de Amparo, al respecto estatuye lo siguiente:

*“Art. 9º.- Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la Ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquélla”.*

---

<sup>26</sup> Fix Zamudio, Héctor. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. México, 1964, p. 334.

Sin embargo, ni la Constitución, ni la Ley de Amparo, establecen quiénes son personas morales oficiales o de derecho público, es entonces que se debe recurrir al Código Civil para el Distrito Federal, el cual señala:

***“Art. 25.- Son personas morales:***

***I.- La Nación, Los Estados y los Municipios;***

***II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley...”***

Por lo que, de conformidad con el artículo 9º de la Ley de la materia, citado, pueden ostentarse como quejosos la Nación, los Estados y los Municipios y cualquier corporación de carácter público, con la condición de que los actos reclamados afecten únicamente sus intereses patrimoniales.

Pero ¿qué debemos entender por intereses patrimoniales de las personas morales afectadas?, para dar respuesta a esta interrogante, citaré al Doctor Burgoa, quien sostiene que; ***“los intereses patrimoniales de las personas morales de derecho público están constituidos por aquellos bienes propios que les pertenecen en dominio, respecto de los cuales tiene un derecho real semejante al que pueden tener los particulares sobre los suyos”.***<sup>27</sup>

De ésta manera, se distingue el carácter de persona moral de derecho público cuando actúa como autoridad, en ejercicio de la soberanía, y el de persona moral de derecho privado, cuando adquiere derechos y contrae obligaciones, en cuyo caso también se le denomina entidad jurídica.

<sup>27</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit., p. 333.

*Al respecto el maestro Noriega comenta; “El Estado, como persona moral de carácter público, puede manifestar su voluntad bajo dos formas; o bien, actúa soberanamente, imponiendo unilateralmente sus decisiones a la voluntad de los individuos, o de las personas morales privadas que dentro de él se encuentren; o bien, prescindiendo de su soberanía, colocándose en una situación de igualdad a aquella en que jurídicamente se encuentra el particular, con quien contrata y celebra en general, actos de derecho de diferente indole”.<sup>28</sup>*

*En tanto que la “titularidad de la acción de amparo a favor de las personas morales de derecho privado, es decir, su condición de quejoso en el juicio de garantías está consignada expresamente en el artículo 8°, de la Ley de Amparo que establece que podrán solicitar la protección federal mediante sus legítimos representantes, es decir se comprenden a sociedades y asociaciones de diferentes especies”.<sup>29</sup>*

### **1.2.3 Autoridad Responsable.**

La autoridad responsable es uno de los conceptos centrales y básicos para la procedencia del juicio de amparo, toda vez que el mismo no procede en contra de actos de particulares. Por ello, se hace necesario señalar los aspectos relevantes que sobre el concepto de autoridad se han vertido, y establecer las características esenciales que nos permitan identificar cuándo estamos en presencia de un acto de autoridad, y en consecuencia, el mismo pueda ser objeto del juicio de garantías.

Desde el punto de vista histórico, también reviste una gran importancia, toda vez que hasta el siglo pasado la autoridad responsable no era considerada como parte en el juicio de amparo, como lo podemos observar en las *“Leyes de 1861 y 1869, en las que se reconoce únicamente como partes al agraviado y al promotor fiscal, teoría que subsiste durante la vigencia de la tercera Ley de*

<sup>28</sup> Noriega Cantú Alfonso. Ob. cit. p. 308

<sup>29</sup> Burgoa Orihuela Ignacio. Ob. Cit. p. 332.

*Amparo del 1º de Diciembre de 1882, en la que la autoridad responsable no era parte en virtud de que era la violadora de la Constitución y estaba enjuiciada por sus actos”.*<sup>30</sup>

Pero antes de continuar señalando los aspectos relativos a la autoridad responsable, es indispensable establecer las connotaciones que el vocablo autoridad tiene desde el punto de vista general dado que la *“palabra autoridad equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo”*.<sup>31</sup>

*Eduardo Pallares señala otras definiciones a saber: “Es la potestad o facultad que tiene uno para hacer alguna cosa; el poder que tiene una persona sobre otra; el crédito o fe que tiene alguna persona por su empeño, mérito o nacimiento. Autoridades constituidas, o sea los poderes que la constitución da a cada pueblo para su buen gobierno. Persona revestida de algún poder, mando o magistratura; texto o expresiones de un libro, que se alegan o citan en apoyo de lo que se dice”*.<sup>32</sup>

Sin embargo, el concepto de autoridad que se pretende desarrollar en este apartado, es desde un punto de vista jurídico y en relación con el juicio de amparo. Al respecto, se han formulado otros conceptos de la palabra autoridad, desde el punto de vista jurídico, entre los que señalaremos el de Gabino Fraga, quien señala: *“Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir la autorización para realizar actos de*

<sup>30</sup> Noriega Cantú, Alfonso. Ob. Cit. p. 310.

<sup>31</sup> Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa. México 1991. P. III.

<sup>32</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. p. 187.

*naturaleza jurídica que afecte la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad”.*<sup>33</sup>

El inconveniente de este concepto es que no contempla a las autoridades de facto, esto es, aquéllas autoridades cuya competencia no deriva de la Ley, pero que tiene de hecho las características de las mismas, debiendo ser consideradas como autoridades y ser enjuiciados sus actos cuando afecten los derechos de los particulares, (lo que siempre será así, es decir que implican violación a las garantías individuales porque son de facto y por tanto no tienen facultades).

De la lectura de los conceptos anteriores se desprende que las autoridades en un estado de derecho están constituidos por aquéllos órganos que tienen atribuidas por la Ley, facultades de decisión y ejecución y que, en consecuencia, están dotados de la competencia necesaria para realizar actos de naturaleza jurídica que pueden afectar la esfera de los particulares ya que imponen a éstos sus determinaciones.

El profesor Jorge Trueba agrega que la autoridad es el individuo o conjunto de individuos que de hecho, o por derecho, ejecutan actos de carácter legislativo, administrativo o judicial, lo que significa que los órganos de autoridad en el Estado de Derecho se encuentran comprendidos en los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; en consecuencia, el concepto general de autoridad, desde éste

---

<sup>33</sup> Pallares, Eduardo. Ob. cit. p. 112.

punto de vista, comprende a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y del poder de mando necesario para imponer a los particulares sus propias determinaciones o las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado.

*“En sentido restringido, la palabra autoridad significa la potestad que tiene una persona o institución para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás.”*<sup>34</sup> Sin embargo, este concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, es insuficiente, en virtud de que no puede constreñirse el campo de la acción protectora del amparo a las posibles violaciones provenientes de los órganos que tienen legalmente competencia para realizar actos de naturaleza jurídica y cuya investidura es legítima; porque dentro de las posibles violaciones de las garantías individuales, se encuentran aquellos supuestos en que personas u organismos que actúan fuera de su competencia, o bien, sin tener una investidura legítima vulneran la esfera jurídica de los gobernados.

*“En consecuencia, podemos decir que el concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo no solo debe comprender a las dependencias que tienen el carácter de órganos del estado y que se encuentran facultados para decidir o ejecutar sus resoluciones; sino a cualquier otra entidad que en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, esté en posibilidad de realizar actos que puedan afectar a los particulares en su persona o en su patrimonio y de imponer dichos actos en forma imperativa.”*<sup>35</sup> En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado las siguientes ejecutorias:

<sup>34</sup> Idem. p. 49.

<sup>35</sup> Noriega Cantú, Alfonso, Lecciones de Amparo. Ob. cit. p.325-326.

**"AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DEL AMPARO.**

*De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I, constitucional y el artículo 1º, fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclamen provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la Ley, sino a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública."<sup>36</sup>*

**"AUTORIDADES. QUIENES LO SON.**

*El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen."<sup>37</sup>*

El Doctor Ignacio Burgoa, nos proporciona otro concepto de autoridad, desde el punto de vista del derecho público, y nos dice:

*"...por autoridad se entiende jurídicamente aquél órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto de autoridad ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio. En este sentido es el Estado el que crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamientos legislativos en los que se consiga su formación, organización y funcionamiento, encausado por las bases y reglas que él mismo establece normativamente".<sup>38</sup>*

El concepto de autoridad en ésta acepción revela la idea de órgano estatal, esto es, una autoridad gubernamental constituye una entidad pública, aún cuando no siempre son autoridades para los efectos del juicio de amparo.

<sup>36</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis 646. Octava Epoca, pág. 433.

<sup>37</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis 1103, Quinta Epoca, pág. 763.

<sup>38</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit. p. 187.

Podemos advertir que los elementos integrantes del concepto de autoridad antes señalado, son:

- 1.- Un órgano del Estado.
- 2.- La titularidad de facultades de decisión o de ejecución, realizables conjunta o separadamente.
- 3.- La imperatividad en el ejercicio de dichas facultades.
- 4.- La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas.

De los elementos integrantes del concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, señalados por el Doctor Ignacio Burgoa, se desprende que el juicio de amparo no procede en contra de actos que no sean de autoridades del Estado, dejando fuera a un gran número de organismos estatales que tienen un poder real sobre las personas y las cosas; por ejemplo, los organismos descentralizados por servicios, las sociedades mercantiles del Estado, los fideicomisos estatales, etc.; de ahí la necesidad de establecer un concepto de autoridad genérico que comprenda, tanto a las autoridades de hecho, como de derecho y a esta nuevas instituciones, que al paso del tiempo se han ido creando para satisfacer diversas necesidades públicas.

Por lo que nuestro Máximo Tribunal ha sentado precedente en la siguiente tesis de jurisprudencia que a continuación citaré:

**“AUTORIDADES. QUIENES LO SON, PARA EFECTOS DEL AMPARO.**

*Conforme a la tesis jurisprudencial visible con el número 54 de la página 115 de la Sexta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965, autoridades son, para los efectos del amparo, todas aquellas personas que de hecho o de derecho “disponen de la fuerza pública”. Esa tesis, formada con ejecutorias que van del Tomo IV al Tomo LXX de la Quinta Epoca del Semanario citado, necesita ser afinada en la época actual, en que las funciones del Poder Ejecutivo se han desplazado con complejidad creciente a organismos descentralizados y paraestatales. Y se tiene que llegar a la conclusión de que si los particulares no pueden por su voluntad unilateral, ni por estipulación respecto de tercero (artículos 1860, 1861, 1868 y relativos del Código Civil aplicable en materia federal), imponer a otros cargas que sean exigibles mediante el uso de la fuerza pública, ni directamente ni indirectamente (acudiendo para ello a los tribunales, por ejemplo), uno de los elementos que viene a caracterizar a las autoridades, para los efectos del amparo (artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal), es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicios de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública (según que dispongan ellas mismas de esa fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella). Y cuando esas cargas sean de alguna manera exigibles mediante el uso de la facultad económica-coactiva, como impuestos, derechos o aprovechamientos (artículo 1º. Fracción I, del Código Fiscal de la Federación), se estará frente a autoridades facultades para dictar resoluciones de carácter fiscal.”<sup>39</sup>*

Para el Doctor Ignacio Burgoa, *“la autoridad responsable, en términos generales, es aquél órgano del Estado, al cual se imputa una contravención”<sup>40</sup>*; y según sea esta contravención cuya precisión varía según el caso de procedencia constitucional que se tome, es lo que determina el concepto de autoridad responsable.

Podemos decir que autoridad responsable es aquella que por su intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del

<sup>39</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis 656, Séptima Epoca, pág. 440.

<sup>40</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. p. 339

mismo, en la controversia que se plantea ante los Tribunales de la Federación, para resolver sobre dicha cuestión.

La autoridad responsable, queda entendida como la parte contra la cual se demanda la protección de la justicia federal; es el órgano del Estado, que forma parte de su gobierno, de quien promueve el acto que se reclama, que se impugna por estimar el quejoso que lesiona las garantías individuales o que transgrede en su detrimento el campo de competencias que la Carta Magna delimita a la Federación y a sus Estados miembros; esto es, que rebasa las atribuciones que respecto de una y otros la Constitución ha precisado.

Congruentemente, se puede concluir que sólo podrá ser considerada como autoridad aquélla que actúe con imperio, como persona de derecho público, cuyo acto, el reclamado, satisfaga las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

El artículo 11 de la Ley de Amparo, nos proporciona un concepto de autoridad responsable; y a su letra expresa:

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

De esta redacción se desprenden dos tipos de autoridades responsables: las que ordenan, las que resuelven y que además sientan las bases para la creación de derechos y obligaciones; y las que obedecen, las que ejecutan o llevan a la

práctica el mandato de aquéllas, diferenciándose de este modo de las ordenadoras de las ejecutoras.

#### **1.2.4 Tercero Perjudicado.**

En términos generales podemos decir que el tercero perjudicado es el que resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo y tiene, por lo tanto, interés en que tal acto subsista y no sea destruido por la sentencia que en dicho juicio se pronuncie. Podría decirse que hace causa común con la autoridad responsable, que también se empeña en que el acto que de ella se combata subsista.

De tal manera que el tercero perjudicado constituye parte secundaria o accesoria en la relación jurídico procesal, (puesto que interviene para invocar no un interés y pretensión singulares y propios, sino para pedir que prevalezca un interés y una pretensión coincidentes con la autoridad responsable, es decir, esta parte secundaria o accesoria no puede legalmente aducir en el proceso constitucional otro interés, y desplegar mayor actividad que la que correspondería a la autoridad responsable y en estrecha conexión con los términos del acto reclamado, de tal manera que si rebasa los linderos de dicho acto, sus instancias procesales serán inoperantes e inatendibles al dictarse la sentencia.

En su calidad de parte, el tercero perjudicado tiene todos los derechos y obligaciones procesales que incumben al agraviado y a la autoridad responsable,

pudiendo, en consecuencia, rendir pruebas, formular alegaciones e interponer recursos.

Así tenemos que la Ley de Amparo, en su artículo 5º, fracción III, menciona diversas hipótesis respecto de quiénes pueden ser tercero perjudicados:

***“a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento.”***

En este inciso, la imputación del carácter de tercero perjudicado en los amparos en juicios civiles, administrativos y del trabajo, se formula tomando en consideración la personalidad que, en el juicio del cual derive el acto reclamado, hubiese tenido el quejoso. En efecto, si éste es cualquiera de las partes en un procedimiento judicial o laboral, el tercero perjudicado será, su contra parte directa (actor o demandado en su caso), o bien una persona que sin tener esta categoría procesal, intervenga en dicho procedimiento ejercitando un derecho propio y distinto (tercerista).

Sin embargo, el mencionado inciso no es limitativo en cuanto al carácter de tercero perjudicado, cuando el acto reclamado emane de un juicio o una controversia que no sea del orden penal o administrativo y se establece, ***por parte del Doctor Ignacio Burgoa***<sup>41</sup> ***que pueden ser terceros perjudicados:***

***“1.- La contra parte directa del quejoso y aquélla que ejercite un derecho o una acción propia, distinta de la promovida por éstos.***

***2.- El actor y demandado principales, cuando el quejoso sea aquélla persona, cuya intervención sea superveniente al juicio del que emana el acto reclamado.***

***3.- El actor, el demandado y la parte superveniente, cuando el quejoso sea una persona extraña a dicho juicio.”***

<sup>41</sup> Idem., p. 344.

Aún más, la jurisprudencia de la Suprema Corte de justicia ha interpretado extensivamente el concepto de tercero perjudicado contenido en el inciso a, de la fracción tercera del artículo quinto de la Ley de Amparo, y *“considera como tal, no solamente a la contra parte del agraviado o cualquiera de las partes en el juicio o procedimiento no penal del que emane el acto reclamado, sino a todas las personas que tengan derechos opuestos a los del quejoso, por lo mismo, tengan interés en que subsista el acto reclamado.”*<sup>42</sup>

A su vez, el inciso b, de la fracción tercera del artículo quinto de la Ley de Amparo, establece que se reputa como tercero perjudicado:

*“b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad”;*

Como vemos, esta disposición para determinar quién es el tercero perjudicado en la hipótesis que prevé sólo se contrae a los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal recaídos en la materia del incidente de reparación del daño o de responsabilidad.

En el proceso penal se pueden distinguir dos fases bien definidas: en primer lugar, todos los procedimientos tendientes a la averiguación de la responsabilidad

---

<sup>42</sup> Tal criterio lo ha sustentado la Corte en la Tesis de Jurisprudencia que se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1917-1995, Tomo IV en Materia Civil, tesis número 389, Quinta Época, pág. 260, cuyo rubro es el siguiente: “TERCERO PERJUDICADO EN EL AMPARO CIVIL”.

penal del acusado, con su desenvolvimiento propio, regulado por la Constitución, y por los Códigos Penales y de Procedimientos Penales; procedimientos que van desde el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión, el auto de formal prisión y las pruebas, hasta la sentencia que impone una pena o absuelve al inculcado. Y en segundo lugar, existe la tramitación del incidente de la reparación del daño o responsabilidad civil proveniente del delito, en el cual la parte actora, es la víctima o sus causahabientes que tienen derecho a dicha reparación.

En esta situación se reconoce y acepta la intervención de un tercero perjudicado en el juicio de amparo que se promueve en contra de resoluciones dictadas en un proceso penal, exclusivamente, en lo que se refiere a los actos emanados del incidente de reparación del daño y nunca en contra de los que se deriven de la averiguación relativa a la responsabilidad penal del autor del delito y a su posible privación de la libertad.

Al respecto hay tesis de jurisprudencia que al respecto establece:

**"TERCERO PERJUDICADO EN LOS AMPAROS PENALES.**

*En los amparos del orden penal, tiene tal carácter, el que se hubiese constituido parte civil en el proceso contra cuyas resoluciones se enderece dicho recurso, y siempre que dichas resoluciones afecten sus intereses de parte civil."<sup>43</sup>*

Por último, en inciso c, de la fracción III del artículo 5º, de la Ley de la

Materia señala que tendrá el carácter de tercero perjudicado:

"c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades

<sup>43</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis de jurisprudencia 1196, Quinta Época, pág. 812.

distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado".

En ésta hipótesis, tendrá el carácter de tercero perjudicado la persona que haya gestionado en su favor el acto reclamado; quedando fuera de esta primera parte de la hipótesis, situaciones como la del presunto tercero perjudicado, en un amparo que se intenta en contra de un acto administrativo dictado directamente por la autoridad sin mediar gestión de persona alguna y que, no obstante ellos, la sentencia que se dicte en el amparo que se interponga en contra de dicho acto, pueda afectarlo. En esta circunstancia, aún cuando no haya gestionado en su favor el acto reclamado, quien tenga interés en su subsistencia y pudiera resultar dañado con el otorgamiento del amparo contra dicho acto, podrá comparecer a juicio con el carácter de tercero perjudicado. Este último supuesto fue plasmado así, hasta después de las reformas a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial el 16 de Enero de 1984.

### **1.2.5 Ministerio Público Federal.**

El Ministerio Público Federal, de acuerdo con el autor "*Manuel Osorio*" es la *institución encargada, por medio de sus funcionarios de defender los derechos de la sociedad y del Estado.*"

*"Para el Doctor Burgoa", el Ministerio Público es una institución que, dentro de sus funciones y objetivos específicos tiene como finalidad general, que*

---

<sup>44</sup> Citado por Noriega Cantú, Alfonso. Ob. cit., p.311

<sup>45</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit. p.333.

*desde sus orígenes históricos le ha correspondido, defender los intereses sociales o del Estado."*

La intervención del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo consiste en defender el orden constitucional y específicamente vigilar y propugnar por el acatamiento de los preceptos constitucionales, que consagran las garantías individuales y que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados.

Como podemos observar, además del quejoso, la autoridad responsable y el tercero perjudicado, como partes en el juicio de garantías, la Ley de Amparo, establece en la fracción IV del artículo 5º, que el Ministerio Público Federal también es parte en el juicio:

*"Art. 5º. Son partes en el juicio de amparo:*

*IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta ley, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia."*

Esta institución en el juicio de amparo no tiene el mismo interés que el quejoso, ni puede compararse al de la autoridad responsable cuando defiende la constitucionalidad del acto reclamado.

La situación jurídica de las diversas partes que intervienen en el juicio de amparo no es la misma, porque son distintos los intereses que en el juicio se hacen valer. En tanto que el quejoso y tercero perjudicado -cuando existe éste- invocan intereses de carácter personal, el primero para obtener la anulación de la actuación que lo perjudica y el segundo para perseguir que dicha situación que le beneficia, se

mantenga subsistente; la autoridad responsable tiene el interés directo de sostener la legalidad del acto que ha realizado y que se impugna de violatorio de la Constitución. El Ministerio Público Federal, interviene en el juicio de amparo desarrollando su función característica como representante de la sociedad, para sostener lo que legalmente proceda, ya que el interés social en general no es contenido de un derecho subjetivo que engendre derechos de la misma naturaleza que los reconocidos a las demás partes en el juicio de amparo.

Por lo que el Ministerio Público Federal, es parte en el juicio de amparo y debe corrérsele traslado con la demanda de amparo, en las controversias que se tramiten ante los Jueces de Distrito. Corresponde al Ministerio Público Federal la facultad de apreciar si el caso de que se trata, afecta el interés público para que con base en ello intervenga o no en el juicio de amparo. Cuando el Ministerio Público Federal formule pedimento en la audiencia constitucional que celebre el Juez de Distrito, en el que emita sus consideraciones jurídicas con relación al acto reclamado, tal circunstancia debe entenderse como una manifestación de voluntad, en el sentido de que es su deseo de intervenir en el juicio de amparo, porque el caso concreto afecte, en su opinión, el interés público. En cambio, cuando aún después de habersele corrido traslado con la demanda de garantías, el Ministerio Público Federal, no interviene en la tramitación del juicio, formulando pedimento o en cualquier otra forma, ni tampoco manifiesta que el caso específico afecte a su juicio, el interés

público carece de legitimación para hacer valer recursos de revisión contra la sentencia que pronuncie el Juez de Distrito, porque ese silencio revela su desinterés en el asunto y solamente puede promover la pronta y expedita administración de justicia.

### **1.3 Procedencia del Juicio de Amparo Indirecto.**

El juicio de amparo en general se clasifica en:

1.- Amparo Directo y 2.- Amparo Indirecto.

El punto diferencial entre ambos conceptos es la instancia jurisdiccional en que es resuelto definitivamente el juicio de amparo; siendo la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito los que, en sus respectivos casos, dictan la última o única palabra en materia de amparo en general. Así pues, el juicio de amparo directo es el promovido y desarrollado en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito; en tanto que el juicio de amparo indirecto es el promovido y desarrollado ante un Juez de Distrito, pudiéndose resolver en primera instancia, es decir ante el mismo Juez de Distrito, o bien en segunda instancia, ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia, a través del recurso de revisión.

En cuanto a la procedencia de ambos amparos, tanto directo como indirecto o bi-instancial, se encuentra establecida en el artículo 107 constitucional, fracciones V, VI y VII. En relación con la procedencia del amparo directo de modo general,

diremos que éste procede contra sentencia definitiva o laudos laborales definitivos, en tanto que el amparo indirecto procede de acuerdo a lo establecido en el artículo 114 de la Ley de Amparo y del cual haremos un breve análisis a continuación:

### **1.3.1 Contra leyes que por su sola expedición causen perjuicio al quejoso.**

El artículo 114 de la Ley de Amparo, establece que, se pedirá amparo ante Juez

de Distrito en los siguientes casos:

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

Esta fracción hace referencia a casos de leyes autoaplicativas, es decir aquellas disposiciones que para su acatamiento, basta que entren en vigor para que implique obligatoriedad a los particulares, desde ese momento obligan al particular cuya situación jurídica prevén, a hacer o dejar de hacer, sin que sea necesario acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad y por lo tanto, cuando no se da dicho elemento esencial, no se está en presencia de una ley de esa naturaleza, sino que estamos en presencia de una ley heteroaplicativa, es decir aquellas disposiciones que para que causen perjuicio al particular es necesario que su aplicabilidad sea dispuesta por una autoridad y es hasta entonces que puede ser recurrida por vía de amparo.

*"Así la ley de amparo distingue, en su artículo 73, fracción V, entre las leyes que por su sola expedición entrañan violación de garantías y aquellas que para*

*realizar las violaciones requieren además de la expedición, un acto posterior de autoridad; por tanto esta distinción no se basa en que al momento de expedirse la norma existen individuos colocados en su hipótesis, sino en la manera como se ejecuta el mandamiento: si para realizar éste debe intervenir la autoridad, la ley no es autoaplicativa, ni se le puede combatir en amparo por su sola expedición; si en cambio, basta el imperativo de la norma para que el particular no pueda dejar de cumplirla, y, por lo mismo, la actividad de los órganos del Estado es meramente pasiva ante la realización del mandato de observancia general, se está frente a disposiciones que por su sola expedición pueden atacarse en el juicio constitucional de garantías, si se les estima anticonstitucionales y se pretende no sufrir su aplicación.”<sup>46</sup>*

Al respecto citaré tesis de jurisprudencia que establece:

**“LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN.**

*Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de un ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos, considerados en abstracto, la ley o el reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar al uno prescindiendo del otro, se hace manifiesta si se considera: a) que la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende la ley o reglamento; b) que la negativa del amparo contra estos últimos, por estimarse que no adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación, si el mismo no se combate por vicios propios; y c) que la concesión del amparo contra la ley o el reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también el acto de su aplicación.”<sup>47</sup>*

**1.3.2 Contra actos de autoridades distintas de las judiciales o de los Tribunales laborales.**

*“Art. 114 de la Ley de Amparo;*

**II.- Contra actos que no provengan de Tribunales judiciales, administrativos o del Trabajo.**

*En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de éstas últimas hubiera quedado sin defensa el*

<sup>46</sup> Pérez Dayán, Alberto. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales y su Jurisprudencia. Ed. Porrúa, S.A., México 1993., p. 413

<sup>47</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo III, en Materia Administrativa, tesis número 90, Séptima Época, pág. 63.

*quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia".*

En esta fracción se contempla que el juicio de amparo operará solo contra resoluciones definitivas de los procedimientos seguidos en forma de juicio; que son aquéllos actos concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado, que procede de oficio o a petición de parte.

*"Cuando es a petición de parte estamos frente a un procedimiento constitutivo o formal, en virtud de que esa petición, para ser satisfecha favorablemente, debe verificarse por una serie de etapas, subsecuentes una de otra hasta la obtención de un resultado final."*<sup>48</sup>

Cuando es de oficio, estamos frente a una resolución administrativa, que afecta a un gobernado en lo particular, quien se inconforma contra la autoridad responsable del acto.

Es un procedimiento administrativo de control, que para ser recurrible por vía de amparo, debe contemplar las formalidades exigidas por el párrafo segundo del artículo 14 constitucional.

En ambos casos, la resolución debe ser definitiva, para poder ser atacadas por vía del juicio constitucional.

Sin embargo existe una excepción a este principio de definitividad, y es cuando se aplica la fracción II, en relación a la IV del artículo 114 de la Ley de Amparo; es decir, establece la procedencia del amparo indirecto contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

---

<sup>48</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo. Ed. Themis. 2ª. Edición, México 1994, pág. 31-47.

De igual forma, que ésta fracción (IV), lo establece en el juicio de amparo, lo establece para aquéllos procedimientos seguidos en forma de juicio.

También hay otra excepción al principio de definitividad y es cuando se impugna la ley aplicada en el procedimiento.

Al respecto nos sirve de apoyo la siguiente tesis de jurisprudencia:

**"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. AMPARO. NO ES NECESARIO AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS QUE ESTABLECEN CONTRA LOS ACTOS DE APLICACIÓN.**

*Cuando se combate por su inconstitucionalidad un reglamento administrativo expedido por el Presidente de la república con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, el que constituye, dados sus caracteres de generalidad y abstracción, una ley desde el punto de vista material, y al mismo tiempo se impugnan los actos de aplicación del mismo, no es necesario agotar previamente los recursos ordinarios procedentes, para acudir al juicio de amparo, porque las autoridades comunes carecen de competencia para resolver si una ley es o no contraria a la Constitución General de la República, lo que es cuestión de la incumbencia exclusiva de la justicia federal."*<sup>49</sup>

**1.3.3 Contra actos ejecutados fuera de juicio o después de concluido.**

*"Art. 114...*

**III.- *Contra actos de Tribunales Judiciales, administrativos o del Trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido"*.**

La Suprema Corte ha considerado que el juicio de amparo indirecto procede contra la última resolución dictada en el procedimiento de ejecución de sentencias, siendo improcedente cuando se trate de actos aislados de dicha secuela, o cuando ésta resolución no sea la última o definitiva. Así la Suprema Corte establece que; *"los actos de ejecución de una sentencia, se consideran ejecutados después de*

<sup>49</sup>Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo III, en Materia Administrativa, tesis de jurisprudencia 158, Séptima Época, pág. 108.

*concluido el juicio y para los efectos del amparo están comprendidos en la fracción VII del artículo 107 constitucional<sup>50</sup>*

Al respecto encontramos apoyo en las siguientes tesis de jurisprudencia que a la letra dicen:

**"EJECUCION DE SENTENCIAS.**

*Los actos de ejecución de una sentencia, se consideran ejecutados después de concluido el juicio, y para los efectos del amparo, están comprendidos en la fracción IX, del artículo 107 constitucional".<sup>51</sup>*

**"EJECUCION DE SENTENCIAS. AMPARO IMPROCEDENTE.**

*Si el acto reclamado consiste en una resolución dictada en ejecución de una sentencia y la cual no es la última en el procedimiento de ejecución, el juicio de garantías debe estimarse improcedente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo."<sup>52</sup>*

*En relación al tercer párrafo del aludido 114, fracción III de la ley de amparo, establece que "tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében".*

Lo que también rige para terceros extraños porque los equipara a las partes

Esta fracción nos habla de dos términos importantes para la procedencia del juicio de amparo indirecto, que son: "fuera de juicio", y "después de concluido dicho juicio", por lo que es necesario establecer cuando comienza y cuando concluye un juicio, para determinar si el acto de que se trate se produjo dentro del juicio o no.

Al respecto hay tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que al respecto establece:

**"AMPARO POR VIOLACIONES PROCESALES. CUANDO Y COMO PROCEDE.**

*La Constitución y la Ley de Amparo no establecen que el amparo proceda contra todas las violaciones que se puedan dar en el procedimiento judicial; por el contrario, la Constitución en*

<sup>50</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit. p. 636.

<sup>51</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis 234, Quinta Epoca, pág. 158.

<sup>52</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis 235, Quinta Epoca, pág. 159.

el artículo 107, fracción III, inciso a), señala que para que proceda el amparo por violaciones en el procedimiento, éstas deben afectar "las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo". La Ley de Amparo, con las mismas palabras repite esta orden constitucional en su artículo 158, para determinar la procedencia del amparo directo. La propia Constitución señala a la anterior regla general, las excepciones: contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan y contra actos que afecten a personas extrañas a juicio. Así, para las violaciones en el procedimiento hay una regla general establecida en el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución y 158 de la Ley de Amparo y en estos casos procede el amparo directo; y una serie de excepciones que señala la propia Constitución en el artículo 107, fracción III, incisos b) y c) y que precisa el artículo 114, fracciones III, IV y V de la Ley de Amparo, procediendo en estos casos el amparo indirecto.<sup>53</sup>

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

*"Art. 114...*

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

En base al criterio del maestro Ignacio Burgoa, "se concluye que el factor determinante de la impugnabilidad en vía de amparo de una resolución que se dicte dentro de juicio, sin que el agraviado deba esperar a que en éste se pronuncie el fallo definitivo, consiste en la irreparabilidad material que su ejecución pueda tener sobre las personas o las cosas, es decir, que el amparo indirecto es procedente para evitar, que por un acto judicial, se produzcan situaciones físicamente irreparables para las partes o para los bienes materia de controversia. Sin embargo, hay actos que dentro del mismo proceso son reparables jurídicamente por los medios que para ello, establezca la ley adjetiva o procesal, siendo consecuentemente reparables materialmente e improcedentes para el amparo indirecto, siendo sólo impugnables por la vía del amparo directo".

A este respecto, la Tercera Sala de la Suprema Corte, determinó jurisprudencialmente en la contradicción de tesis 3/89, que sólo son violaciones procesales de ejecución irreparable, impugnables en amparo indirecto, conforme a lo previsto por la fracción IV, que se analiza, aquéllas cuyas consecuencias:

*"Son susceptibles de afectar inmediatamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre o del gobernado, que tutela la Constitución*

<sup>53</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 61, Octava Época, pág. 39.

*por medio de las garantías individuales como la vida, la integridad personal, la libertad en sus diversas manifestaciones, la propiedad, etc., porque esta afectación o sus efectos, no se destruyen fácticamente con el sólo hecho de que quien lo sufre obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones en el juicio. Los actos de ejecución reparable no tocan por sí tales valores, sino que producen la posibilidad de que ello pueda ocurrir al resolverse la controversia, en la medida en que influyan para que el fallo sea adverso a los intereses del agraviado. El prototipo de los primeros esta en la infracción de los derechos sustantivos. El supuesto de los segundos, se actualiza respecto de los denominados derechos adjetivos o procesales, que sólo produce efectos de carácter formal o intraprocesal. A guisa de ejemplos de los actos procesales que tienen una ejecución de imposible reparación, vale la pena citar el embargo, la imposición de multas, el decreto de alimentos provisionales o definitivos, el arresto, el auto que ordena la intercepción de la correspondencia de una de las partes en las oficinas de correos, el arraigo, el que conminará a una parte para que forzosamente desempeñe un trabajo, etc., en todos éstos supuestos la posible violación de garantías individuales subsistiría irremediabilmente en unos, y en otros, se haría cesar hacia el futuro únicamente que se emitiera la sentencia definitiva".<sup>54</sup>*

Pero actualmente, también se equiparan las violaciones procesales de gran trascendencia, como la personalidad, competencia, etc.

### **1.3.5 Contra actos ejecutados dentro o fuera del juicio, que afecten a personas extrañas a él.**

*"Art. 114. . .*

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

El amparo indirecto o bi-instancial, es procedente a favor del tercero extraño a un juicio, que sea afectado por actos que se ejecuten dentro o fuera de juicio. El tercero extraño a un juicio, es aquella persona física o moral distinta de los sujetos de

---

<sup>54</sup> Pérez Dayán, Alberto. Ob. Cit. p. 419.

la controversia que en él se ventila. Por tanto, la idea de "tercero extraño" es opuesta a la de "parte procesal". Así la Tercera Sala de la Suprema Corte, dispone en tesis jurisprudencial que: *"sólo puede considerarse extraño al juicio aquél que no ha sido emplazado ni se apersona en un procedimiento que afecte a sus intereses, porque la consecuencia de semejante situación es la imposibilidad de ser oído en defensa".*<sup>55</sup>

Sin embargo, si bien parece que, se condiciona la procedencia del juicio a la circunstancia de que el quejoso, tercero extraño al procedimiento, debe agotar los recursos o medios de defensa que la ley adjetiva le establezca, excepción hecha al juicio de tercería. Respecto a éste punto, la misma Suprema Corte en tesis jurisprudencial, exenta al tercero extraño de la obligación de promover dicho juicio; ***"TERCERO EXTRAÑO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CUANDO NO SE TIENE DICHO CARACTER"***.

*Los terceros extraños a los procedimientos administrativos no están obligados a agotar los recursos ordinarios antes de acudir al amparo. . ."*<sup>56</sup>

Esto es, en virtud de que el juicio de tercería es un medio que adopta la forma de un verdadero juicio, independiente de aquél que le dio motivo. Pero una vez que se promueve, es necesario esperar la resolución final, para poder promover el juicio de garantías.

<sup>55</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. p. 641.

<sup>56</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo III, en Materia Administrativa, tesis 177, Quinta Epoca, pág. 122.

**1.3.6 Contra leyes o actos de autoridad Federal o de los Estados en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º, de ésta ley.**

*"Art. 114. . .*

*VI.- Contra leyes o actos de la autoridad Federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º, de ésta ley".*

*Este precepto es reglamentario de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que consignan la procedencia del juicio de amparo "por invasión de esferas de competencia".*

En estos casos el quejoso no es el Estado o la Federación, sino el individuo, la persona física o moral a quien se le infiere un agravio por medio de la violación de competencias, adoptando la acción constitucional respectiva, la forma procesal de amparo indirecto o bi-instancial ante un Juez de Distrito. En caso de ser el Estado o la Federación los que como entidades políticas impugnan la actuación lesiva de su competencia respectiva, hay una controversia constitucional de la que conoce la Suprema Corte en Tribunal Pleno, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I de la Constitución y su Ley Reglamentaria.

#### **1.4 Breve reseña sobre la substanciación del Juicio de Amparo Indirecto.**

Después de haber analizado, de manera general, diferentes conceptos importantes de intervención en el juicio de amparo indirecto, haré referencia a los aspectos procedimentales, brevemente, que se inician con la presentación de la demanda, hasta el momento de dictar sentencia.

El primer paso es la presentación de la demanda en la Oficialía de Partes, la que deberá ir acompañada de las copias necesarias para el traslado de las autoridades

responsables, el tercero perjudicado (si lo hay), al Ministerio Público Federal y dos para el incidente de suspensión, si éste se solicitó.

Recibida la demanda en la Oficialía de Partes, es registrada en el libro correspondiente, para, posteriormente, pasar a la secretaría de trámite, el encargado de ésta examinará la demanda y verificará que no se presenten los siguientes presupuestos:

1.- Que sea incompetente el Juez. Esta incompetencia puede ser:

a) Por tratarse de amparo directo (artículo 44, 49 114, y 158 a contrario sensu, de la Ley de Amparo).

En este caso, se declarará incompetente de plano y mandará remitir la demanda al Tribunal Colegiado, sin resolver sobre la suspensión del acto reclamado. Este podrá confirmar la resolución del juez y mandar tramitar el expediente; o bien, revocar y devolver los autos al Juez.

b) Por territorio (artículo 36 de la Ley de Amparo, 79 y 81 fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

En este caso el juez remitirá la demanda al Juez de Distrito que estime competente por territorio, sin resolver sobre su admisión ni sobre la suspensión del acto reclamado, salvo si se trata de algunos de los actos señalados en el artículo 17 de la Ley de Amparo.

c) Por materia (artículo 50 de la Ley de Amparo, 81, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

En éste caso se resolverá de igual manera que en la incompetencia por territorio.

2.- Que sea improcedente (artículo 73 de la Ley de Amparo).

En esta supuesto, el juez la desechará por notoria y manifiesta improcedencia (artículo 145 de la ley de amparo). Es decir no debe existir duda, ni poder acreditarse posteriormente la procedencia.

3.- Que no reúna los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo.

***"Art. 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:***

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

***El quejoso es aquél en cuyo beneficio se solicita la protección de la justicia federal y puede ser solicitada directamente por él mismo, o por su representante legal, figura pues, que no debe ser confundida con la del quejoso.***

***II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;***

***El promotor del amparo deberá indicar si existe o no el tercero perjudicado, ya que, de lo contrario, será apercibido por el juzgador, para que esclarezca este punto y de no hacerlo en el plazo establecido por el mismo, se le tendrá por no interpuesta la demanda, con base en el artículo 146, del mismo ordenamiento.***

***III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes; conforme a ésta fracción, es necesario determinar cuando se trata de autoridades ejecutoras y cuando de autoridades ordenadoras, y que tal distinción permitirá determinar con una mejor precisión los efectos de la sentencia que conceda la protección deseada, entre otras.***

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

*Respecto a esta fracción, el quejoso debe atribuir concreta y claramente a cada una de las autoridades que señale como responsables, los actos que le impugne en su demanda.*

*En relación al término "protesta de decir verdad", ésta debe asentarse a propósito de la narración de los hechos o abstenciones que consten al promovente del juicio y que sean antecedentes de los actos reclamados, y no como simple condición de la exposición de los demás capítulos de la demanda.*

*V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I<sup>a</sup>, del artículo 1<sup>o</sup>, de ésta ley.*

*Este elemento constituye la parte medular de toda demanda de amparo, pues de su formulación depende, en gran parte, el otorgamiento de la protección federal.*

*Los conceptos de violación son los razonamientos que el agraviado debe formular o establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y las garantías constitucionales que estime violadas, demostrando jurídicamente la contravención de éstas por dichos actos.*

*Cabe hacer notar que las mencionadas garantías pueden ser violadas directamente o indirectamente. En el supuesto de las violaciones directas se desprende de la circunstancia de que el acto reclamado transgrede de manera inmediata un mandato de la Carta Magna, en tanto que en el supuesto de las segundas, hay infracción de las normas constitucionales cuando su desacato resulta ser consecuencia de una violación a las normas ordinarias o secundarias.*

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

*"Así mismo deberán expresarse los conceptos de violación que pongan de manifiesto las razones que el quejoso estime necesarias para establecer que el acto que reclama, significa una contravención al sistema de atribuciones de la Federación y de los Estados."<sup>57</sup>*

<sup>57</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ob. Cit. p. 82-84.

Una vez hecho este breve análisis del artículo 116 de la Ley de la materia, precedente necesario para entrar de lleno a la falta de requisitos de cualquiera de las fracciones del artículo aludido con anterioridad.

Ahora pasaremos a analizar el supuesto de competencia del juez, en este caso, ya revisada la demanda, se determina que sí es competente para conocer del asunto, pero si la demanda no cumple con los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo, se prevendrá al quejoso para que llene los requisitos del citado artículo. O bien faltan copias para los emplazamientos relativos, aquí se prevendrá al quejoso para que las exhiba (artículo 120 y 146 de la Ley de Amparo).

Una vez estudiada la demanda, el Secretario encargado del trámite, dará cuenta al Juez con la misma, quien al estudiarla verificará que no esté impedido, para conocer del juicio, por alguna de las causas en el artículo 66 de la Ley de la Materia. En cuyo caso, deberá manifestar que está impedido para conocer del juicio y comunicarlo al Tribunal Colegiado de Circuito de su jurisdicción para que éste resuelva sobre el impedimento (artículo 66 y 67 de la Ley de Amparo).

El Tribunal Colegiado lo calificará de plano admitiéndolo o desechándolo (artículo 68 de la Ley de Amparo).

Si el juez no manifiesta su impedimento, éste podrá ser alegado por cualquiera de las partes ante el Juez a quien se considere impedido. El Juez enviará al Tribunal

Colegiado de Circuito el escrito del promovente y su informe, dentro del término de 24 horas para que lo resuelva (artículo 70 de la Ley de Amparo).

El Tribunal Colegiado de Circuito resolverá lo que proceda, ya sea que admita el juez la causa del impedimento o que no rinda informe.

Si el juez la niega, citará a audiencia dentro de los tres días siguientes para recibir pruebas y alegatos de los interesados y pronunciará en la misma audiencia la resolución que admita o deseche la causa del impedimento.(artículo 70 de la Ley de Amparo).

Una vez subsanados todos los requisitos: es decir, si el juez es competente; la demanda procedente; se reúnen los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo; o se aclaró la demanda y el juez no está impedido para conocer del juicio, indefectiblemente deberá acordar la admisión de la demanda de conformidad con el artículo 147 de la ley de amparo y resolverá:

- a) Admitir la demanda;
- b) Mandar se registre en el libro de gobierno;
- c) Fijar fecha para la celebración de la audiencia;
- d) Solicitar informes justificados a las autoridades responsables;
- e) Ordenar se dé vista al Agente del Ministerio Público Federal de la

adscripción para los efectos de su representación.

Así como las medidas procedentes, de acuerdo con las circunstancias del caso o peticiones del quejoso, entre las que podemos encontrar:

Tener por autorizadas a las personas señaladas en la demanda en términos del artículo 27 de la ley de amparo.

a) Prevenir, en términos del artículo 20 de la ley de amparo, para que se designe representante común, o tener por designado a dicho representante, cuando promuevan varias personas;

b) Ordenar que se suspenda, de oficio el acto, si de llegar a consumarse, resultara físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada si son actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, o en materia agraria. (artículo 123, fracción II de la Ley de Amparo).

c) Ordenar se forme por separado y duplicado el incidente de suspensión.

d) Ordenar que se emplace al tercero perjudicado (si lo hay), y se le haga entrega de una copia de la demanda.

Una vez dictado el auto admisorio y todas las providencias necesarias en el mismo, se pasará el expediente principal y el incidente de suspensión (si lo hay), al actuario quien realizará las siguientes actividades:

1.- Notificará: a las autoridades responsables por medio de oficio, que se entregará en las oficinas correspondientes, recabando la razón de recibo en la constancia respectiva, la cual será agregada a los autos del expediente relativo, si las autoridades radican en el lugar del juicio. Si no es así, es decir radican fuera del juicio, se les notificará por correo en pieza certificada con acuse de recibo, el cual se agregará a los autos (artículo 28, fracción I de la Ley de Amparo).

2.- Notificará: personalmente a los quejosos privados de la libertad, en el local del juzgado o donde estén reclusos; o por exhorto o despacho si se encuentran fuera del lugar del juicio, salvo que hubiesen designado persona para recibir notificaciones. También deberá notificar personalmente a los interesados los requerimientos y prevenciones que se les formulen (artículo 28, fracción II de la Ley de Amparo).

3.- Si el juez ordena notificar personalmente a cualquiera de las partes determinado proveído, o se trata de emplazar al tercero perjudicado, o de hacer la primera notificación a persona distinta de las partes en el juicio, y éstos radican en el lugar que se ubica el juzgado, tales emplazamiento y notificación deberá hacerse personalmente conforme a los requisitos señalados en el artículo 30 de la Ley de Amparo.

Si el tercero perjudicado o la persona extraña al juicio radican fuera del lugar de éste, el juez ordenará que el emplazamiento o notificación se haga:

a) Por exhorto;

b) Por conducto de las autoridades responsables.

En el primer caso, se girará el exhorto al juez de distrito de la jurisdicción en que radiquen el tercero perjudicado o la persona extraña al juicio y le encomendará que realice el emplazamiento, para cuyo efecto le remitirá copia de la demanda o indicará la notificación que deba hacerse a la persona extraña al juicio.

En el segundo caso, se encomendará a las autoridades responsables entregar copia de la demanda al tercero perjudicado haciéndole saber el día y la hora para la celebración de la audiencia constitucional.

Si no hubieran podido realizarse el emplazamiento o la notificación de referencia, por el juez exhortado o por la autoridad responsable, acordará que se investigue el domicilio del tercero perjudicado o de la persona extraña al juicio y si a pesar de la investigación no llegare a conocerse tal domicilio, ordenará, si se trata de primera notificación, que ésta se realice por edictos, a costa del quejoso. Si se trata de la segunda notificación mandará que ésta se haga por lista (artículo 30 de la ley de amparo).

Una vez realizadas las notificaciones correspondientes, el expediente será devuelto a la mesa de trámite relativa, y esperará a que llegue el día señalado para la celebración de la audiencia constitucional; en cuyo lapso las partes podrán presentar promociones; ofrecer pruebas; presentar sus alegaciones por escrito; y la autoridad responsable rendirá su informe justificado y previo, si hay incidente de suspensión.

El juez ordenará que se agreguen cada una de las constancias antes señaladas, al expediente, para que obren como corresponda y que se notifique por lista tales acuerdos.

Una vez que se ha llevado a cabo todo lo anteriormente señalado, las partes pueden ofrecer pruebas, en términos de lo establecido por el artículo 151 de la ley de amparo, pudiendo el juez actuar de la siguiente manera, respecto de las pruebas pericial, testimonial y de inspección judicial:

1.- Prueba Pericial. Anunciada debidamente la pericial:

a) Hará la designación de un perito o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia (puede solicitar de alguna dependencia oficial que no tenga el carácter de responsable, que le proporcione a quien esté en condiciones de desempeñar el cargo), sin perjuicio de que cada parte designe un perito para que se asocie el nombrado por el juez o rinda dictamen por separado.

b) Ordenará que se distribuyan entre las partes las copias del cuestionario relativo, conforme al cual deberán dictaminar los peritos.

c) En la sentencia calificará la prueba pericial según prudente estimación (artículo 151 de la ley de amparo).

2.- Prueba Testimonial. Anunciada debidamente la testimonial:

a) Ordenará que se entregue a cada una de las partes copia del interrogatorio al tenor del cual deban ser examinados los testigos, para que aquéllas puedan formular por escrito o verbalmente las repreguntas que se estimen pertinentes al efectuarse la audiencia.

b) Si los testigos residen dentro de la jurisdicción de otro Juez de Distrito, girará exhorto a éste acompañándole copia del interrogatorio respectivo y comisionándolo para que desahogue la prueba. Pedirá al juez exhortado que señale día y hora para tal desahogo y hará del conocimiento de las partes estos datos para que, si lo desean, estén presentes en la diligencia. Deberá facultar al juez exhortado para que califique las preguntas que al respecto se formulen.

c) Si los testigos radican dentro de la jurisdicción, pero fuera de la ciudad en que reside el juzgado, libraré despacho al Juez del fuero común que corresponda (a falta de éste, a la autoridad que considere pertinente) para encomendarle el desahogo de la prueba.

3.- Prueba de Inspección Judicial. Ofrecida oportunamente la inspección judicial:

a) Si la prueba va a desahogarse antes de la audiencia constitucional en la ciudad en que radica el juzgado, fijará día y hora para la práctica de la misma y lo hará saber a las partes, para que éstas, si lo desean, puedan concurrir a hacer las observaciones que estimen pertinentes.

b) Si la prueba va a desahogarse fuera del lugar en que tenga sede el juzgado, enviará exhorto o despacho, según proceda, a otro Juez para que la practique, en cuyo caso el Juez requerido señalará día y hora para el desahogo de la prueba, que se realizará previa notificación a las partes a fin de éstas estén en aptitud de estar presentes y de hacer las observaciones, que consideren oportunas.

Llegada la fecha de la audiencia constitucional, pueden suceder las siguientes situaciones:

1.- Que se difiera la audiencia constitucional.

2.- Que se celebre la audiencia constitucional.

En el primer caso, no siempre es posible celebrar la audiencia constitucional en la fecha y hora señaladas previamente, procediendo diferir su celebración:

1.- Por no estar debidamente integrado el expediente en virtud de que:

a) No exista constancia de que el tercero perjudicado haya sido emplazado.

b) El informe justificado rendido por las responsables no ha sido dado a conocer a las partes.

c) Falta la constancia correspondiente de alguna notificación (por correo, por exhorto, por requisitoria), o no ha surtido efectos la notificación relativa; o esté corriendo el término otorgado a alguna de las partes para que se realice determinada conducta.

d) Falta la asistencia de algún testigo o el dictamen de alguno de los peritos, o la ratificación de los dictámenes.

e) Falta que las responsables entreguen las copias solicitadas por las partes, o que las envíen directamente al juzgado; o las enviadas son incompletas.

f) No ha sido devuelto, diligenciado, el exhorto o despacho que el juzgador hubiese girado a alguna autoridad encomendándole la práctica de una diligencia, o es necesario volver a remitírselo para su correcta diligenciación.

g) Aún no se ha practicado la inspección judicial.

2.- Por estar ausente el juez, por vacaciones o licencia, si no está facultado el Secretario para fallar (artículo 81, fracción XXII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

En el segundo caso, si el expediente se encuentra debidamente integrado, se procederá a celebrar la audiencia constitucional, en la que se reciben las pruebas, los alegatos y se dicta sentencia, se actuará en el siguiente orden:

1.- Declarará abierta la audiencia.

2.- Ordenará que la Secretaría haga constar la presencia de las partes asistentes y que de lectura a las constancias de autos.

3.- Recibirá las pruebas que se ofrezcan y acepten:

a) La documental que se desahoga por su propia naturaleza.

Si una de las partes objeta de falso algún documento presentado como prueba, suspenderá la audiencia y señalará fecha para la celebración de una audiencia que deberá tener lugar dentro de los diez días siguientes, en la que se recibirán las pruebas y contra pruebas relativas a la autenticidad o falsedad del documento; y una vez celebrada ésta, reanudará la audiencia constitucional suspendida y proseguirá la recepción de las demás pruebas. (artículo 153 de la ley de amparo).

La apreciación de la autenticidad o falsedad del documento se hará en la sentencia, apreciación que circunscribe sus efectos al juicio en que es realizada (artículo 153 de la ley de amparo).

**b)La Pericial.**

c)La Testimonial.- Se tomará a los testigos la protesta de ley; se les separará para que ninguno de ellos entre sí se entere de sus respectivas respuestas; se les examinará conforme al interrogatorio relativo y previamente calificado por el juez. Las partes y el juzgador podrán formular las repreguntas que estimen pertinentes, pero las de aquéllas, también serán calificadas por el juez.

d) La Inspección Judicial.- Si no se ha desahogado suspenderá la audiencia que se está celebrando, para el sólo efecto de que traslade el personal que comisione, en compañía de las partes, al lugar que deba ser inspeccionado, donde se levantará acta circunstanciada, que será firmada por quienes concurren. Con el acta se dará cuenta al juez y se continuará el desarrollo de la audiencia constitucional.

(Puede por exhorto o requisitoria, comisionarse a otro Juez o autoridad para el desahogo de la prueba de inspección, en cuyo caso el Juez o autoridad requeridos señalarán día y hora para el desahogo de dicha prueba, previa notificación a las partes; y, una vez recibido dicho exhorto, diligenciado, el juez que conoce del amparo señalará fecha para la reanudación de la audiencia constitucional).

4.- Recibirá los alegatos formulados por escrito, de las partes.

(El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se traten de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicita. En los demás casos las partes podrán alegar verbalmente, pero sin exigir que sus alegatos se hagan constar en autos y sin que tales alegatos puedan exceder de media hora por cada parte, incluyendo las réplicas y contra réplicas).

5.- Recibirá el pedimento del Ministerio Público Federal.

6.- Ordenará que la Secretaría recabe marginalmente las firmas de las personas que estuvieron presentes.

7.- Finalmente, dictará la sentencia relativa.

A grandes rasgos y de una manera somera ha quedado señalado lo relativo a la tramitación del juicio de amparo indirecto, desde la presentación de la demanda hasta el momento de dictar sentencia, anotando las diversa hipótesis que en la práctica

judicial se pueden presentar en dicha tramitación. A continuación nos avocaremos al estudio de una parte de esta substanciación del juicio, que constituye el antecedente del tema principal de la presenta tesis, denominado suspensión del acto reclamado, tema que será analizado en el siguiente capítulo.

## **CAPITULO DOS**

# **GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.**

## CAPITULO DOS

### GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

#### 2.1 Procedencia de la suspensión, según la naturaleza del acto reclamado.

Antes de entrar de lleno al análisis de éste punto, es necesario hacer referencia a dos conceptos por demás importantes para la comprensión del tema que sustentará el presente trabajo, y que son: "el acto reclamado" y "la suspensión".

Para poder explicar el acto reclamado, es necesario saber que existen varias clases de relaciones jurídicas en la que se pueden ver inmersos los gobernados:

1.- Relaciones jurídicas de coordinación. Son aquéllas que se establecen entre individuos en condiciones de igualdad, es decir, colocados en un mismo plano. Esta igualdad, derivada de que ninguno de los sujetos de la relación hace uso del *ius imperium*.

2.- Relaciones jurídicas de supra-a-subordinación. Son relaciones que se suscitan entre individuos colocados en planos desiguales, en virtud de que uno de los sujetos de la relación ejerce el poder soberano frente al otro sujeto de esa misma relación.

3.- Relaciones jurídicas de supra - ordinación. Son relaciones jurídicas que se dan entre individuos colocados, también, en un plano de igualdad, pero en este caso derivado de que ambos sujetos de la relación actúan en uso del ius imperium o poder soberano.

El elemento que nos permite distinguir los tres tipos de relación es el ejercicio del poder soberano, lo que equivale a que uno de los sujetos de la relación actúa como autoridad. En las relaciones de supra a subordinación, es donde uno de los sujetos realiza el acto de autoridad afectando la esfera jurídica del otro.

*“Por ello, podemos definir al acto de autoridad como el proveniente de un órgano del Estado de hecho o de derecho que en ejercicio de facultades de decisión o de ejecución afecta o puede afectar situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, o personales, concretas y particulares, en ambos casos de una manera unilateral, imperativa y coercitiva.”<sup>58</sup>*

De todo lo anteriormente señalado, podemos advertir que el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo (tema que ha sido ya desarrollado en el primer capítulo del presente trabajo), así como el acto de autoridad, revisten una importancia capital en el desarrollo del presente trabajo, dado que es presupuesto indispensable para la tramitación del juicio de amparo la existencia de un acto de una autoridad a quien se imputa una violación para de

---

<sup>58</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. pág. 204

esta manera instar al órgano jurisdiccional que decidirá sobre la existencia o no de dicha violación.

Estos conceptos acreditan la existencia de la violación constitucional que se formula, asimismo se vinculan con la demostración de los medios probatorios contenidos en la Ley de Amparo para determinar los supuestos de afectación al interés jurídico de los gobernados o bien la invasión de la soberanía federal en la local o viceversa.

### **El Acto Reclamado.**

El presupuesto esencial de la acción de amparo se traduce en la existencia de una ley o acto de autoridad que se considere violen una garantía individual, o impliquen una invasión de la competencia federal en la local o viceversa, conforme a lo dispuesto en los artículos 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo.

*“Las condiciones o requisitos constitutivos de la acción de amparo es decir, la relación jurídico procesal entre el hecho y la norma, se encuentra en el acto reclamado y la vinculación con la violación constitucional. Así podemos decir que la relación jurídico procesal en el juicio de amparo se establece, por un lado, entre las partes : quien ejercita la acción con la finalidad de obtener la tutela jurídica, en caso de que considere que se haya violado en su perjuicio una garantía individual o se haya incurrido en una invasión de competencias y la autoridad o autoridades a quien se imputa tales violaciones; y por otro el organismo jurisdiccional, constituido por los Tribunales de la Federación, en los que reside la jurisdicción original para conocer de las controversias que enumera el artículo 103 Constitucional.”<sup>59</sup>*

<sup>59</sup> Noriega Cantù, Alfonso. Lecciones de Amparo. p. 302

El acto reclamado constituye una condición esencial para la procedencia constitucional del juicio de amparo como lo veremos a continuación.

Se entiende por acto reclamado, el que el demandante en el juicio de amparo imputa a la autoridad responsable, y sostiene que es violatorio de las garantías individuales, o de la competencia federal o local, respectivamente.

Esa imputación puede ser falsa o verdadera, e implica una afirmación de hecho y otra de derecho. La primera consiste en que el quejoso imputa a dicha autoridad haber ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar dicho acto. En la segunda, el agraviado impugna el acto por ser violatorio de la Constitución Federal.

El acto reclamado es un acto de autoridad cuyos supuestos se encuentran contemplados constitucionalmente en las tres fracciones del artículo 103 de la Carta Magna.

Podemos decir, en consecuencia, que los requisitos para ejercitar la acción de amparo son:

- a) Un acto reclamado.
- b) La estimación de la existencia de una violación de las consignadas en el artículo 103 Constitucional.
- c) Una parte agraviada.

Una vez dilucidado lo relativo a lo que el acto reclamado significa, pasaremos al estudio del concepto de suspensión, para abordar en forma, la clasificación de ésta conforme a la naturaleza del acto reclamado, debiendo tener presente que es condición esencial del acto reclamado, para los efectos del juicio de amparo, el de ser un acto de autoridad.

Abordaremos el tema de la suspensión haciendo una breve referencia histórica, su concepto, objeto, naturaleza jurídica e importancia, en virtud de que es parte medular en este trabajo.

Como la suspensión del acto reclamado tiene gran importancia en el juicio de amparo es menester citar algunos aspectos importantes sobre su evolución histórica.

Al surgimiento de México a la vida política como un Estado independiente y soberano, la institución de la suspensión del acto reclamado no era reglamentada con la trascendencia e importancia actual en el juicio de amparo.

En febrero de 1852 durante el gobierno de Manuel Arista, José Urbano Fonseca en su proyecto de Ley Orgánica presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley Reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reformas de mayo de 1847 donde se proponía regular la figura de la suspensión del acto reclamado.

Dicho artículo señalaba: *"Los Tribunales de la Federación, ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y la conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya sea de la federación, ya sea de los Estados, limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso en que verse el proceso, sin haber ninguna declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare"*.

Al quedar instituido el juicio de amparo en el artículo anterior en la referida acta de reformas, el propio Fonseca realizó un proyecto para la reglamentación del mismo en que se facultaba a los Magistrados de Circuito para suspender temporalmente el acto reclamado tachado de violar las garantías individuales del gobernado; con ello, se estableció un antecedente de la suspensión del acto reclamado.

En su artículo 5° se indicaba:

*"Cuando la violación procediere del poder legislativo o ejecutivo de algún Estado, si el interesado no pudiere por razón de la distancia ocurrir desde luego a la Corte de Justicia, lo hará ante el Tribunal Colegiado respectivo, quien le otorgará momentáneamente el amparo, si hallare fundado el recurso remitirá por el primer correo su actuación a la Primera Sala de la Suprema Corte para que resuelva definitivamente"*.

*"De acuerdo a lo anterior, la suspensión del acto reclamado se mencionaba en forma expresa sin ser reglamentada de modo minucioso o preciso, pues con la facultad que concedía a los Magistrados de otorgar momentáneamente el amparo, se pretendió dejar las cosas en el estado que se encontraban evitando que el acto recurrido se realizará, hasta en tanto la Corte resolviera en definitiva sobre la cuestión planteada. Esa facultad fue de gran importancia en el proyecto dado que constituye un precedente de la regulación jurídica de la suspensión del acto reclamado."*<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. p. 706

Sobre el particular, el maestro Alfonso Noriega corrobora que es el antecedente de la suspensión al señalar:

*"Esto es correcto siempre que se tenga en cuenta que, según se infiere del artículo 5° de la Ley Urbano Fonseca, se trata de otorgar provisionalmente, momentáneamente el amparo y no hacer cesar la ejecución del acto".*<sup>61</sup>

En la Constitución de 1857 no se contempló la suspensión, pero en base a ésta surge la Ley Orgánica de Amparo de 1861, para reglamentar sus artículos 101 y 102, en ella se hacía referencia en forma expresa a la suspensión del acto reclamado en caso de violación a las garantías individuales o bien cuando existieran contravenciones al sistema jurídico federativo, y es hasta entonces cuando se estatuyó la institución suspensiva.

Para el maestro Burgoa, las características de esa institución en la referida Ley Orgánica fueron: El procedimiento que establecía era de los más sencillo: el artículo 3° disponía que las demandas de amparo debían presentarse ante el Juez de Distrito del Estado en que residiese la autoridad responsable, el cual después de haber oído al promotor fiscal (hoy Ministerio Público), debía declarar si había o no lugar a abrir el juicio de garantías, según lo establecía el artículo 4°. Este precepto, ya consignaba una antecedente del incidente de suspensión, al establecer que cuando un caso fuera de urgencia, se decretaría la suspensión del o los actos reclamados.

---

<sup>61</sup> Noriega Cantú, Alfonso. Ob. cit. p. 304

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Así la ley de 1861, otorgaba al Juez de Distrito la facultad de conceder de plano al quejoso la suspensión del acto reclamado desde luego, bajo la exclusiva responsabilidad de dicho funcionario y dependiendo de las circunstancias que éste hubiese apreciado para considerar que era urgente conceder dicha medida, con el objeto de evitar que se ejecutaran los actos y se dejara sin materia el juicio de amparo. La negación o concesión de la suspensión se declaraba conforme a la apreciación judicial unilateral y no en un incidente contencioso dentro del juicio de garantías; por tanto, el otorgamiento se basaba en un subjetivismo del órgano judicial.

Una reglamentación propiamente dicha respecto de la suspensión del acto reclamado, se contenía en la referida Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 del año de 1869, se diferenciaba de la Ley de 1861, porque regulaba de una manera más amplia el juicio de garantías y en cuanto a la suspensión se establecieron avances en el desarrollo jurídico de dicha institución, pues consignaba claramente el incidente de suspensión clasificando tácitamente en provisional y definitiva de acuerdo al informe previo. En la misma ley, las decisiones para el otorgamiento o la negación de la medida suspensiva dejaron de ser exclusivas del órgano judicial unilateralmente, dado que consignaba en una resolución judicial recaída en un incidente contencioso, diverso a la cuestión planteada.

En su artículo 5o, se establecía: *“Cuando el actor pidiere que se le suspenda desde luego la ley o acto que lo agravia, el juez, previo informe de la autoridad responsable del acto reclamado que rendirá dentro de las veinticuatro horas correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, que tiene la obligación de evacuarlo dentro de igual término. Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre la suspensión a la mayor brevedad posible, y sólo con el escrito del actor”*. En ese artículo se estableció la distinción entre la suspensión provisional y la definitiva. La provisional, se concedía o se negaba sin escuchar a las demás partes en el proceso, de acuerdo al segundo párrafo; la definitiva se concedía o negaba una vez que se escuchara al quejoso, la autoridad responsable y al promotor fiscal (Ministerio Público).

En la misma ley (1869), se establecieron las resoluciones en materia de suspensión del acto reclamado, no admiten más recursos que el de responsabilidad de acuerdo a su artículo 6o. La responsabilidad en que incurrían las autoridades cuando no acataran la resolución judicial de la suspensión concedida, consistía en su enjuiciamiento, atento al artículo 7o.

Ya la Ley de Amparo de 1882, regulaba en forma más precisa la suspensión del acto reclamado en un capítulo propio, en ella se previó el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las

resoluciones de los Jueces de Distrito que concedían o negaban la suspensión; al referirse a la suspensión se establecieron cuestiones relativas, tales como la fianza, sus efectos contra actos de privación de la libertad, pago de impuestos, multas, y su modificación por hechos supervenientes; se estableció la suspensión inmediata cuando se trataba de una ejecución de pena de muerte, destierro o algún acto prohibido por la Constitución. Cuestiones que actualmente están de acuerdo con el artículo 123, de la Ley de Amparo, vigente que hacen procedente la suspensión del acto reclamado de manera oficiosa.

***El artículo 11 establecía: "El Juez puede suspender provisionalmente el acto reclamado de la ley o autoridad que se le impute. Cuando se pedía esta suspensión, el Juez previo informe de la autoridad ejecutora, que rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, quien tiene obligación de evacuarlo dentro de igual término. En casos urgentísimos, aún sin necesidad de trámites, el Juez puede suspender de plano el acto reclamado, cuando sea procedente la suspensión conforme esta ley".***

Como se ve, se formaron las dos formas típicas de suspensión actuales, de oficio y a petición de parte. Cuando la suspensión se pedía contra el pago de impuestos, multa u otras contribuciones fiscales, el Juez de concederla fijaba como condición el previo depósito de la cantidad que se tratara ante la oficina recaudadora, quedando a su disposición para devolverla al quejoso o la responsable, según se concediera o se negara el amparo (art. 15). En su artículo 16, se facultaba al Juez para revocar el auto que concedía la

suspensión por hechos supervenientes; en el 17, se contemplaba el recurso de revisión contra el auto que concediera o negara la suspensión del acto reclamado.

Así pues, fueron tantas las normas que reglamentaron la suspensión en la Ley de Amparo de 1882, (semejantes a la actual), que hicieron al legislador de 1887 que las reafirmara con ligeras modificaciones; como aquella en que la suspensión no procedía contra actos de carácter negativo; es decir cuando la autoridad se niegue a hacer una cosa, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado.

En esta ley fue donde se estableció la tramitación por cuerda separada del incidente de suspensión, para que no entorpeciera la tramitación del juicio principal. En su artículo 783, se estableció: "El incidente sobre la suspensión dará principio con la copia de la demanda a que se refiere el artículo 780; concluido se unirá al juicio de amparo cualquiera que sea el estado de éste". Se estableció también la procedencia del recurso de revisión en materia de suspensión en su artículo 781 y se especificó con más claridad la tramitación propiamente dicha del incidente de suspensión en el numeral 716, que indicaba medularmente que en la suspensión que no decretara por oficio el Juez, previo de la autoridad responsable y después de la vista del Agente del Ministerio Público, resolverá dentro de la veinticuatro horas siguientes; la

falta de informe establecía presunción de actos. Igualmente, se reguló la modificación de la medida comentada otorgándola o revocándola por causas supervenientes (art. 721 L.A. 1887).

Esta ley al igual que sus precedentes regulaban que las resoluciones dictadas por el Juez en materia de suspensión podían ser recurridas ante la Suprema Corte de Justicia, la que resolvería dentro de un término de cinco días, confirmando o revocando; así mismo, la suspensión tuvo un gran avance pues en dicha ley se clasificó en cuanto a su concesión estableciendo la procedencia de oficio o a petición de parte, de acuerdo con la naturaleza del acto reclamado. Sin embargo, sobre el ordenamiento legal citado, diversos juristas critican a los legisladores de esas épocas pues enfrascaron al juicio de amparo en ordenamientos de procedimiento civil, siendo que éste es de la competencia de los Tribunales Federales dados sus aspectos constitucionales.

Ya en la Ley de Amparo de 1919, reglamentaria de los artículos 103 y 107, de la Constitución Federal, la suspensión del acto reclamado se regulaba en un sólo capítulo, no existían diferencias en la tramitación de amparos directos que promovían ante la Suprema Corte de Justicia y los indirectos promovidos ante un Juez de Distrito; es decir, se siguió con los lineamientos generales en cuanto a la normación del incidente de suspensión del acto reclamado. En cuanto a la substanciación del incidente de suspensión en el

amparo indirecto, se introduce un acto procesal que el entonces Código Federal de Procedimientos Civiles no contemplaba, que se le conoce como audiencia incidental; en ella se escuchaba al quejoso, agente del Ministerio Público, se reciben informes previos de las responsables, e inclusive se podía presentar el tercero perjudicado cuando existiera, resolviendo el Juez la procedencia de la suspensión definitiva. En lo referente a la impugnación del auto que concedía o negaba la suspensión del acto reclamado, no se consagró el recurso de revisión ante la Corte.

Finalmente, el 30 de Diciembre de 1935, se expidió la actual Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, promulgada por el General Lázaro Cárdenas. Entrando en vigor el 10 de Enero de 1936 con las siguientes peculiaridades:

*“a) La procedencia y substanciación del amparo se divide en dos grandes sectores; el amparo ante los Jueces de Distrito, llamado amparo indirecto; y el amparo ante la Suprema Corte de Justicia, llamado directo.*

*b) En 1950 se reforma la ley y son creados los Tribunales Colegiados de Circuito, pasando a formar parte del Poder Judicial de la Federación; su competencia es la de conocer del amparo directo, y,*

*c) Se estableció un procedimiento especial respecto de la suspensión del acto reclamado en el capítulo III, cuyo estudio será objeto de la continuación de este rubro”.<sup>62</sup>*

En resumen de lo anterior, cabe destacar el comentario del jurista Héctor Fix Zamudio: *“La suspensión de los efectos del acto reclamado en el juicio de amparo, constituye una de las materias más elaboradas tanto para la doctrina como para la jurisprudencia y la legislación, ya que desde las primeras leyes reglamentarias se apreció la necesidad de evitar que la*

<sup>62</sup> Idem. pág. 877-880

*protección se hiciera ilusoria en el caso que de consumarse de manera irreparable las infracciones reclamadas o se causaran daños graves a los presuntos agraviados; por ello, la jurisprudencia fue elaborando paulatinamente con apoyo en la doctrina, una serie de reglas minuciosas que se plasmaron en las diversas leyes de amparo, hasta llegar al grado de perfeccionamiento con lo cual se encuentra reglamentada la suspensión y la ley vigente de 30 de diciembre de 1935 y sus últimas reformas".<sup>63</sup>*

Ahora bien, hecha la breve referencia histórica de la suspensión nos ocuparemos del concepto, naturaleza y objeto de la suspensión.

### **Concepto.**

Gramaticalmente incidente viene del latín incidere que significa sobrevivir, interrumpir, producirse. Los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal.

*"Suspensión viene del latín suspentio que significa suspender, levantar, detener o diferir por algún tiempo una acción, acto u obra, o bien paralizar alguna actividad".<sup>64</sup>*

*"Gramaticalmente la palabra suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, a paralizar algo que esta en actividad en forma positiva".<sup>65</sup>*

*"La suspensión en el juicio de amparo es eso, la paralización, la detención del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca; y si ya se inició, no prosiga, no continúe, que se detenga temporalmente, que se paralicen sus consecuencias o resultados y se evite que éstos se realicen".<sup>66</sup>*

Como son diversas las definiciones de los tratadistas de amparo, resulta para efectos de éste trabajo suficientes las anteriormente citadas, no sin antes

<sup>63</sup> Fix Zamudio Héctor. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, 1ª. Ed. México 1964. p. 275

<sup>64</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo. p. 109

<sup>65</sup> Góngora Pimentel, Genaro. La Suspensión en Materia Administrativa. Ed. Porrúa, México. p. I

<sup>66</sup> Idem. p II.

aclarar que en su totalidad se precisan de manera clara y exacta con los mismos lineamientos. Sin embargo, en concepto propio de la suspensión del acto reclamado es una institución constitucional paralela o accesoria del juicio de amparo, de naturaleza cautelar a manera de paralización temporalmente limitada con el fin de preservar la materia del juicio principal.

Es constitucional porque se prevé por el artículo 107, fracción X, primer párrafo, del Pacto Federal; accesoria y paralela porque nace a la vida una vez que se ha iniciado el juicio constitucional, nunca sin la promoción de dicho juicio; de naturaleza cautelar, porque previene las consecuencias que pudiera ocasionar al quejoso la ejecución del acto de autoridad que se impugna, paralizando las cosas en el estado que se encuentran; su duración es temporal porque se extingue en el momento que se dicta la sentencia ejecutoriada que resuelve la litis planteada; y, se decreta primordialmente sobre actos de carácter positivo en el presente y futuro, excepcionalmente hacia el pasado, con efectos restitutorios.

Es entonces el incidente de suspensión una cuestión contenciosa, surge dentro del juicio de amparo con el fin de dejar las cosas en el estado que guardan al momento de otorgarse la medida cautelar, evita se causen daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, con la ejecución del acto reclamado. Permite garantizar que al momento de conceder el amparo y

protección de la justicia federal, éste no llegue a encontrarse sin materia pues de lo contrario sería imposible restituir al quejoso en el pleno goce de sus garantías violadas; con la aclaración de que el hecho que se conceda al demandante la suspensión ya provisional ya definitiva, no significa que también deba concederse el amparo de la justicia federal, porque en el incidente de suspensión no se estudia o analiza sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino más bien es una forma o medio de garantizar que en caso de que suceda tal hipótesis no se corra el riesgo de no poder restituir al quejoso en el goce de las garantías violadas.

Dicha medida se concede basándose en la certeza de los actos y que su existencia permita su detención, además de reunir los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo.

### **Naturaleza.**

En la doctrina se han plasmado diversos puntos de vista respecto de la naturaleza del incidente de suspensión, tales como los siguientes:

a) Para Fix Zamudio: *“La suspensión del acto reclamado constituye una providencia preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva y por ese motivo, no solamente tiene eficacia puramente conservativa, sino que también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva parcial y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios, para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados”.* <sup>67</sup>

<sup>67</sup> Fix Zamudio Héctor. Ob cit., p. 277

Para Rosa María Hernández Solís, *"determinar la naturaleza de la suspensión significa estudiar las medidas cautelares y considera elementos de estas a la jurisdiccionalidad, como la forma mediante la cual el Estado ejerce una tutela con el propósito de lograr que se observe el derecho; la provisoriedad, porque la medida cautelar tiende a desaparecer y sus efectos son precarios y limitados; la instrumentalidad, porque las referidas medidas no son un fin en sí misma, sino que son ordenadas para garantizar el resultado práctico de una sentencia que se dictará con posterioridad; y autonomía, como elemento de las medidas cautelares: acción, por ser independiente del proceso, pues tiene la característica de ser sumario y las pruebas en el aportadas no son las mismas que las del juicio principal; y de autonomía de providencia, dado que el juez no examina el fondo del derecho".*<sup>68</sup>

Arellano García, la define como *"la institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo que legalmente se puede continuar o hasta que legalmente se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria".*<sup>69</sup>

Alfonso Noriega, considera a *"la suspensión como una providencia cautelar o precautoria, porque tiene precisamente los caracteres conceptuales inherentes a ésta, su propia naturaleza es una medida provisoria, limitada en duración hasta que se dicte la resolución definitiva en el amparo y se resuelve sobre la constitucionalidad del acto reclamado, por una parte, y por la otra, se justifica como una medida de urgencia para preservar el peligro de un daño jurídico, derivado del retardo en la resolución que debe dictarse en el proceso principal, y tiene un carácter eminentemente conservativo, aún cuando en algunos casos anticipa en parte los efectos de la sentencia principal".*<sup>70</sup>

Finalmente, Ignacio Burgoa asevera que *"la suspensión del acto reclamado, por lo general nunca tiene efectos restitutorios del goce o disfrute de los derechos violados, pues tales efectos son propios de la sentencia constitucional que otorgue al quejoso la protección federal, sino exclusivamente de paralización o cesación temporales del conocimiento, desarrollado o consecuencia del acto reclamado".*<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Hernández Solís, Rosa María. La suspensión como medida cautelar. Editorial Cárdenas, ed. México. p. 301-306

<sup>69</sup> Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa., p. 870

<sup>70</sup> Noriega Cantú, Alfonso. Ob cit., p.867

<sup>71</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob cit., p. 711

Pues bien, de todos los autores antes citados, debe concluirse que la suspensión del acto reclamado es una forma de medida cautelar; es decir, aquellas que establece el Juez con el objeto de impedir que los actos de disposición o de administración puedan hacer ilusorio el resultado del juicio.

En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*"SUSPENSION EFECTOS DE LA.- Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no es el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo".*<sup>72</sup>

**Objeto.**

Pues bien, la suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que declare el derecho del promovente pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente.

Para lograr el objetivo de la suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, en el capítulo III, del título segundo, del libro primero, de la Ley de Amparo, se contiene una serie de disposiciones legales encaminadas a conservar viva la materia del amparo, sin afectar intereses

<sup>72</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis de jurisprudencia 1162, Quinta Época, pág. 795.

de terceros ni de la sociedad. Dentro de esas disposiciones legales se prevé, desde la suspensión automática de los actos hasta el tomar las medidas que estime convenientes el juzgador para que no se defrauden derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión (paralización de los actos reclamados), sino la existencia de otras medidas cautelares: tales como poner a un reo en libertad o levantar un estado de clausura ya ejecutada (criterio sustentado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), estos actos llevan implícito un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo que puede ser favorable. La suspensión de los actos que adelanta la efectividad aunque sea de manera parcial y provisional, de la sentencia de amparo, se encuentra perfectamente justificada con la preservación de la materia del amparo evitando se causen daños y perjuicios de difícil e imposible reparación al quejoso.

Para que se otorgue la suspensión, es necesario que se den los requisitos del artículo 124 de la Ley de la materia, que son: que la solicite el quejoso, que no se siga perjuicio al interés público ni se contravengan disposiciones de orden público, y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Cuando se den estos tres requisitos la medida cautelar deberá concederse, procurando

el juzgador de amparo, 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 (último párrafo del citado artículo).

Ahora bien, el juzgador, mediante el análisis de la demanda y de los anexos que acompañan a la misma, debe considerar si se cumplen o no con los requisitos mencionados, fijando la situación en que deben quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo, tratándose de la suspensión provisional; y mediante el análisis de la demanda de amparo, los informes previos y las pruebas que aporten las partes, cuando se trata de suspensión definitiva porque dentro de las disposiciones que regulan este incidente de suspensión, se contempla la posibilidad de probar, con ciertas limitaciones propias de un procedimiento sumario, pero existen pruebas dentro del incidente que deben ser tomadas en consideración, siguiendo los principios que rigen cualquier procedimiento, todo esto deberá ser tomado en consideración por el Juez de Distrito para decidir si concede o niega la suspensión definitiva, para efectos prácticos podemos decir que debe tomar en cuenta todo lo que contiene el cuaderno incidental que se forma por separado del principal.

Además, de conformidad con el artículo 107, fracción X, párrafo primero, de la Constitución Federal, para el otorgamiento de la suspensión se

tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la certeza de los actos, en un sistema probatorio con limitaciones propias del incidente.

Una vez que hemos hecho referencia al concepto de acto reclamado y de suspensión, abordaremos ya de forma más íntegra la procedencia de la suspensión, de acuerdo al acto reclamado.

### **Procedencia de la suspensión, según la naturaleza del acto reclamado.**

Por lo que hace a la procedencia de la suspensión respecto al acto reclamado en sentido estricto, hay diversas clasificaciones con respecto a la naturaleza del acto reclamado, entre las que pueden destacarse las que enseguida se relacionan.

#### **a) Actos de Particulares.**

El juicio de amparo únicamente procede en contra de actos de autoridad. *"El maestro Burgoa señala que la improcedencia de la suspensión contra actos de particulares es obvia, ya que esa figura es una medida cautelar accesoria del juicio de amparo y al no proceder este contra actos que no sea de autoridad mucho menos podrán paralizarse o detenerse."*<sup>73</sup>

Sobre los actos de particulares la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta el siguiente criterio:

***"ACTOS DE PARTICULARES. SUSPENSIÓN INCONDUCTENTE. No pueden dar materia para la suspensión."***<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob cit., p. 713.

<sup>74</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, Quinta Época, tesis número 1091., pág., 756.

## b) Actos Negativos.

*“En contra de los actos positivos es procedente conceder el beneficio suspensivo, ya que éstos se traducen en un hacer por parte de las autoridades y se presentan con la imposición de obligaciones al individuo, de hacer o no hacer”.<sup>75</sup>*

*“Por el contrario, en contra de los actos negativos la suspensión es improcedente, ya que son a través de los cuales la autoridad se rehusa a obrar a favor de las pretensiones del gobernado, es decir, la autoridad niega lo que el gobernado le solicita; por lo que con la suspensión no se puede ordenar a la autoridad que acceda a la petición del quejoso, pues de ser así, equivaldría a darle a la suspensión efectos restitutorios que son propios de la sentencia que concede el amparo, además es evidente que no puede suspenderse lo que no se realiza”.<sup>76</sup>*

Sobre el particular la Suprema corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente tesis de jurisprudencia:

*“ACTOS NEGATIVOS. SUSPENSION IMPROCEDENTE.- Contra ellos es improcedente conceder la suspensión.”<sup>77</sup>*

## c) Actos Negativos con efectos positivos.

*“En contra de actos negativos con efectos positivos también procede conceder la suspensión, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación los ha definido como aquellos actos aparentemente negativos, pero que tienen efectos positivos, estos actos se traducen en actos efectivos de las autoridades y tienden a imponer obligaciones a los individuos, en estos casos la autoridad rehusa obrar a favor de las pretensiones del gobernado y son positivos porque constituyen un acuerdo, un hacer, un mandato.”<sup>78</sup>*

Por lo que hace a los actos negativos con efectos positivos, la Suprema Corte de justicia de la Nación sostiene lo siguiente:

*“ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS. SUSPENSION. Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos, tiene efectos*

<sup>75</sup> Góngora Pimentel, Genaro. Ob cit. p., 134.

<sup>76</sup> Idem. p. 135

<sup>77</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1096, Quinta Época., pág., 759.

<sup>78</sup> Góngora Pimentel, Genaro. Ob cit. p., 128.

*positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo.”<sup>79</sup>*

#### **d) Actos Consumados.**

*“Actos consumados son aquellos que se ha realizado total o íntegramente y con ello se ha alcanzado el objeto para el cual fueron dictados. Contra estos actos es imposible conceder la suspensión pues no se puede suspender lo que ya se llevó a cabo, de concederse la suspensión respecto de los actos mencionados se le estaría dotando de efectos restitutorios, los que son propios de la sentencia que conceda el amparo”.*”

Sobre los actos consumados la Suprema Corte de Justicia de la Nación

sostiene el siguiente criterio:

*“ACTOS CONSUMADOS, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE. Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie.”<sup>81</sup>*

*“Los actos consumados han sido clasificados en actos consumados de un modo reparable y actos consumados de un modo irreparable. Los primeros son aquellos que pueden ser reparados a través del juicio de amparo, es decir, se pueden volver las cosas al estado que tenían antes de cometerse la violación; y, los segundos son aquéllos en que la violación no puede ser reparada a través del juicio de amparo.*

*Los actos consumados de un modo irreparable no son materia del juicio de amparo, es decir, no pueden tener el carácter de actos reclamados, pues de concederse la protección de la justicia federal, esta sería ficticia pues no se podrían volver las cosas al estado que tenían antes de cometerse la violación de garantías”.*”

De lo anterior, podemos apreciar que el juicio de amparo no procede en contra de actos consumados de un modo irreparable, por lo que mucho menos podría proceder la suspensión de los mismos. La improcedencia del juicio de

<sup>79</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1095, Quinta Época., pág., 759.

<sup>80</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob cit. p., 715.

<sup>81</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1090, Quinta Época., pág., 756.

<sup>82</sup> Góngora Pimentel, Genaro. Ob cit. p. 114-116.

amparo contra los actos consumados de un modo irreparable está prevista en el artículo 73, fracción IX, de la Ley de Amparo.

**"Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:**

**Fracción IX.- Contra actos consumados de un modo irreparable".**

Al respecto cabe hacer notar que el carácter de actos reclamados solo se determina en la sentencia principal, es decir, una vez que en la audiencia constitucional, y, en base a las pruebas aportadas por las partes, el Juez resuelve si se trata o no de actos reclamados, al otorgar o no la protección de la justicia federal.

**e) Actos declarativos.**

***"Los actos declarativos son aquellos que se limitan a reconocer una situación jurídica sin alterar la esfera jurídica del gobernado.***

***Los actos declarativos no causan perjuicio alguno porque no generan consecuencias ni producen efectos, se limitan a reconocer una situación jurídica ya existente sin agregarle ni quitarle nada, con un acto declarativo no hay modificación alguna de derechos o de situaciones existentes, con los actos declarativos, no se afecta el interés jurídico de los gobernados y al no originar perjuicios la suspensión es improcedente, excepción hecha de que dicho acto trajera implícito un acto de ejecución".*** Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:

***"ACTOS DECLARATIVOS. Cuando los actos declarativos llevan en sí mismos un principio de ejecución, procede contra ellos la suspensión en los términos de la ley."***<sup>83</sup>

Considero que no es muy acertado este criterio, ya que un acto declarativo si produce perjuicio al gobernado, en virtud de que esa aseveración

<sup>83</sup> Idem. p. 118-119.

<sup>84</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1093, Quinta Epoca, pág. 757.

puede ser falsa, lo cual ya lesiona los derechos del gobernado, lo único es, que en términos generales este tipo de actos no tienen ejecución.

### **f) Actos de tracto Sucesivo.**

*“Los actos de tracto sucesivo no se consuman en una sola ejecución, sino que se desarrollan en varias etapas sucesivas hacia un fin determinado, dichos actos están ligados entre sí y están encaminados a una finalidad. Contra estos actos es procedente conceder la suspensión ya que día con día se están realizando por lo que no puede estimarse que sean actos consumados. Con estos actos se establece una obligación permanente que puede suspenderse en cualquier momento sin que se este dando a la suspensión efectos resitutorios, dicha suspensión tendrá efectos sobre los actos que no se han ejecutado pues los anteriores a la fecha en que se concede esa medida cautelar sí tienen el carácter de consumados. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado procedente conceder la suspensión, tal y como lo podemos apreciar en la siguiente jurisprudencia”.*”

*“ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irremediablemente consumados los actos que se reclaman.”*<sup>85</sup>

### **g) Actos Futuros.**

*“Los actos futuros han sido clasificados por nuestro máximo Tribunal como actos futuro probables y actos futuros inminentes. Los primeros son aquellos que pueden o no realizarse, es decir, no hay una certeza fundada de que acontezcan, se presume que el acto reclamado no se ha dictado; los segundos, son los que están próximos a realizarse, en estos actos existe inminencia en su ejecución, esto es, que necesariamente deben ejecutarse, es decir, el acto ya tiene existencia material porque ya se dictó, pero aún no se ejecuta debiendo empezar a ejecutarse indefectiblemente.*

*Por lo que en contra de actos inminentes sí procede la suspensión.*

*En conclusión, el juicio de amparo no procede en contra de actos futuros probables ya que no tiene una existencia material que pueda producir perjuicio al gobernado, ni tampoco procede la suspensión”.*”

<sup>85</sup> Góngora Pimentel, Genaro. Ob cit. p., 132-133.

<sup>86</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1092, Quinta Epoca, pág. 757.

<sup>87</sup> Góngora Pimentel, Genaro. Ob cit. p., 142-143.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado al respecto:

***“ACTOS FUTUROS, NO LO SON LOS INMINENTES.***

*Son futuros aquellos actos en que sea remota la ejecución de los hechos que se previenen, pues de otro modo se estimarían como no futuros sólo los que ya se han ejecutado. No pueden simplemente considerarse actos futuros aquellos en los que exista la inminencia de la ejecución del acto, desde luego, o mediante determinadas condiciones.”<sup>88</sup>*

**h) Actos Consentidos.**

*“Los actos consentidos son los actos de autoridad, que no son reclamados dentro de los términos que la ley señala para la promoción del juicio de amparo o que han sido aceptados expresamente por el quejoso. Al respecto las fracciones XI y XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, señalan la improcedencia del juicio de amparo contra actos consentidos expresa o tácitamente”.<sup>89</sup>*

*“Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:*

*XI.- Contra actos consentidos expresamente o por manifestación de voluntad que entrañe ese consentimiento.*

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

*“El juicio de amparo no procede en contra de actos consentidos ya sea expresa o tácitamente, ni tampoco procede la suspensión. Para que un acto se tenga como consentido es necesario que el quejoso tenga conocimiento del mismo, tal conocimiento debe ser directo, exacto y completo, sino se acreditan estos requisitos no puede tenerse como consentido. También es importante señalar que el juicio de amparo y la suspensión no proceden en contra de actos derivados de otros consentidos”.*<sup>90</sup>

En cuanto a la procedencia de la suspensión, esta se determinara en la admisión de la demanda o bien hasta la audiencia constitucional.

**i) Actos Derivados de otros consentidos.**

<sup>88</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 19, Quinta Epoca, pág. 13.

<sup>89</sup> Góngora Pimentel, Genaro. Ob cit. p., 120.

<sup>90</sup> Góngora Pimentel, Genaro. Ob cit. p., 121-126.

Sobre los actos consentidos y actos derivados de otros consentidos la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene:

**"ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.** *Contra ellos es improcedente el amparo, y debe sobreseerse en el juicio respectivo.*"<sup>91</sup>

**"ACTOS CONSENTIDOS TACITAMENTE.**

*Se presumen así, para los efectos del amparo, los actos del orden civil, y administrativo, que no hubieren sido reclamados en esa vía dentro de los plazos que la ley señala.*"<sup>92</sup>

**"ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.**

*El amparo es improcedente cuando se endereza contra actos que no son sino una consecuencia de otros que la ley reputa como consentidos.*"<sup>93</sup>

Sin embargo existe una excepción a éste criterio y es que el amparo si es procedente y por tanto también la suspensión, cuando dichos actos se impugnan por vicios propios, y también se ve hasta la audiencia constitucional.

Al respecto hay jurisprudencia que así lo establece:

**"ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS QUE SE IMPUGNAN POR VICIOS PROPIOS.**

*El juicio de amparo contra actos derivados de otros consentidos, sólo es improcedente cuando aquéllos no se impugnan por razón de vicios propios, sino que su inconstitucionalidad se hace depender de la del acto de que derivan.*"<sup>94</sup>

## 2.2 Suspensión de oficio.

<sup>91</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 13, Quinta Época, pág. 11.

<sup>92</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis 14, Quinta Época, pág. 11.

<sup>93</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 17, Quinta Época, pág. 12.

<sup>94</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 18, Quinta Época, pág. 13.

De acuerdo con el artículo 122, de la Ley de Amparo, vigente, en el juicio de amparo indirecto o bi-instancial, la suspensión del acto reclamado puede ser de dos formas: de oficio o a petición de parte. Para el maestro Góngora Pimentel, la razón de esas modalidades se debe a que *“la suspensión de oficio no admite demora debe ser de tal naturaleza que si no se ordena la suspensión del acto reclamado de autoridad pueden ocasionar al gobernado daños y perjuicios de difícil o imposible reparación”*. ”

Al respecto del empleo de los términos “difícil” o “imposible reparación”, considero que el maestro Góngora Pimentel, asentó la dificultad que implicaría la reparación de dichos actos si llegaran a ejecutarse.

En los artículos 122 y 233, de la misma ley, se regula la suspensión de oficio. El primero, establece:

*“Artículo 122. Procede la suspensión de oficio: I Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o algunos 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. Esta suspensión se decretará de plano en el mismo auto en que el Juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 123 de esta ley; sus efectos únicamente consisten en ordenar que se cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos por la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado*

---

<sup>95</sup> Góngora Pimentel, Genaro. Ob cit. p. 5

*que guardan, tomando el Juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados"; el segundo, señala:*

*"Artículo 233. Procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 123 de esta ley, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o de sustracción del régimen jurídico ejidal".*

De la transcripción anterior, por exclusión cuando no se trate de las referidas hipótesis se estará ante la suspensión a petición de parte, la que se examinará más adelante en términos del numeral 124, del mismo ordenamiento legal.

En ese orden de ideas, en primer término debe precisarse las cuestiones legales de la suspensión de oficio:

La medida suspensiva que nos ocupa en relación con la solicitada a petición de parte, es considerada con más ventajas procedimentales pues basta con presentar la demanda de amparo para su procedencia, es decir, se decreta de plano en el auto admisorio de la demanda concediéndola o negándola sin formar ningún otro cuaderno de manera incidental o accesorio del principal. El auto en que se conceda debe comunicarse sin demora a las autoridades responsables para su inmediato cumplimiento.

Dada su naturaleza en la mayoría de los casos, el peticionario no esta en aptitud de acompañar las pruebas necesarias para acreditar de manera

fehaciente la existencia o inminencia de los actos reclamados, de ahí que el Juez examina los hechos de la demanda con las hipótesis de su procedencia (de la medida cautelar), para que proceda conforme a derecho; la resolución de su concesión o negación se emite sin necesidad que sea solicitada por el demandante en atención a la gravedad de los actos reclamados y con el fin de evitar que puedan consumarse. Para el maestro Ignacio Burgoa, *“la suspensión de oficio es aquella que concede el Juez de Distrito sin que previamente exista ninguna gestión del agraviado solicitando su otorgamiento.”*<sup>96</sup>

Sin embargo, en la práctica puede darse gestión para solicitar la suspensión de oficio.

Sus efectos son temporales, dura hasta que se resuelve el juicio equiparándose por ello a la suspensión definitiva; y sólo consisten en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el Artículo 22 constitucional; y en cuanto a los actos previstos por la fracción II del citado artículo 123, los efectos serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el Juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados

---

<sup>96</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. pág. 725.

La procedencia de dicha medida cautelar oficiosa deriva de un acto unilateral, obedece a la gravedad del acto reclamado y al peligro o riesgo de que, de ejecutarse éste quede sin materia el juicio de amparo por la imposibilidad de que se cumpla la sentencia constitucional que otorgue al quejoso la protección de la justicia federal.

Ahora bien, en cuanto a su procedencia en el juicio de amparo indirecto deben tenerse en cuenta dos factores: a) Que los actos reclamados impliquen gravedad en cuanto a los efectos de su ejecución: y, b) la necesidad de mantener la materia del amparo evitando que sea de imposible restitución al quejoso en el uso y goce de la garantía violada.

En el primer inciso, la fracción I, del citado artículo 123, de la Ley de Amparo, determina los casos concretos en que procede la suspensión de oficio atendiendo a la gravedad de los actos reclamados desde el punto de vista de su naturaleza, como son aquellos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la constitución Federal. Tal precepto constitucional dispone:

*"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 cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales".*

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, tomo XVI, pág. 1269, sostiene: *"Cuando el amparo se pida contra la pena de muerte, la mutilación, la infamia, los palos, los azotes o el tormento, basta la*

*aseveración del promovente del juicio sobre que tales actos pretenden ejecutarse, para que el Juez decrete de plano la suspensión, pero tratándose de destierro, multa excesiva o confiscación de bienes, como la naturaleza de esos actos pudiera confundirse, no basta la afirmación del quejoso sobre la existencia de ellos para que la suspensión de oficio pueda concederse, sino que es necesario que el Juez estudie si el acto que se reclama constituye, en realidad uno de los expresados".* Igualmente, el máximo Tribunal sostuvo en la siguiente tesis de jurisprudencia que:

*"SUSPENSION DE OFICIO. No basta para decretarla, que el quejoso, afirme que se trata de un caso prohibido por el artículo 22 de la Constitución, sino es preciso examinar si, efectivamente, el caso esta comprendido o no, en dicho precepto constitucional."*<sup>97</sup>

De acuerdo al artículo 123, de la ley invocada, existen algunos supuestos de interés fundamental en donde procede otorgarse la suspensión de oficio por los Jueces y los Tribunales, como un deber imperioso e indudable, pues deben limitarse al análisis de la demanda para determinar si el acto amerita ser suspendido de plano; pero independientemente de los casos dudosos, es necesario que se estudie el acto reclamado para determinar si es de los que establece el artículo 22 constitucional, esos actos deben ser protegidos inmediatamente por la justicia federal de manera pronta, evitando que subsistan actos contrarios a las normas de seguridad y se extinga la materia del amparo.

En el caso que el acto reclamado fuera la confiscación de bienes, debe examinarse minuciosamente la procedencia de la suspensión de oficio; es decir, si ese acto se configura como tal, pues en la práctica suele confundirse

<sup>97</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis 1160, Quinta Epoca, pág. 794.

con el decomiso; de ahí que el Tercero Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, haya publicado en una ejecutoria una tesis relativa al tema con el rubro:

**"SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE OTORGARSE LA MEDIDA CAUTELAR ATENDIENDO NO A LA DENOMINACION EMPLEADA POR EL QUEJOSO, SINO A SU INTENCION. LA CONFISCACION A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL, NO DEBE SER CONFUNDIDA CON EL DECOMISO, PORQUE LA NATURALEZA Y LOS EFECTOS DE ESTOS DOS INSTITUTOS DIFIEREN ESCENCIALMENTE".<sup>98</sup>**

Asimismo hay tesis de jurisprudencia que diferencia la confiscación del decomiso y a la letra dice:

**"CONFISCACION.**

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

La fracción II de dicho numeral, destaca la necesidad de evitar la consumación del acto reclamado para impedir que el juicio de amparo quede sin materia. Por tanto, la procedencia de la suspensión de plano se determina por la imposibilidad material o física de reparar la violación de garantías en que incurre la autoridad responsable. No establece un criterio limitativo de los actos respecto de los cuales es procedente la suspensión de oficio, pero otorga amplias facultades al juez para determinar su concesión. Pues la ley de la

<sup>98</sup> QUEJA QA. 133-87. 25 de Agosto de 1987. Unanimidad de votos. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Informe 1987, p. 147.

<sup>99</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo II, en Materia Penal, tesis número 839, Quinta Epoca, pág. 540.

materia no contiene precepto alguno que establezca los lineamientos a seguir por el Juez para estudiar la procedencia de la suspensión de oficio, sino que según su criterio deberá apreciar cuando se trate de actos cuya ejecución de consumarse, haría imposible la restitución al quejoso del uso y goce de la garantía individual violada.

Por último, en cuanto a los efectos de la suspensión de plano, de acuerdo a la Ley de Amparo, consisten en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos por la fracción II, del artículo 123, de la Ley de Amparo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados. Dichos efectos durarán hasta que se resuelva el fondo de la litis planteada; su importancia consiste en ordenar a las responsables la paralización de los actos que pretendan ejecutar, evitando así que se consuman de modo irreparable. En cuanto a su recurso procedente únicamente precisaremos que es el de revisión de conformidad con el artículo 89, párrafo tercero, de la ley de la materia.

Así encontramos tesis de jurisprudencia que al respecto establece:

**"SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL AUTO QUE NIEGA O CONCEDE LA.**

Si bien el artículo 83 de la Ley reglamentaria del juicio de garantías no señala expresamente que proceda el recurso de revisión contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano de los actos reclamados, el artículo 89 de ésta Ley, que regula el trámite de este recurso, en su tercer párrafo implícitamente establece su procedencia al disponer que "Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus notificaciones y del escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la fecha y hora del recibo." No se desatiende que en decreto de reformas y adiciones de la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de mayo de mil novecientos ochenta y seis, se agregara que procede el recurso de revisión contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del tribunal responsable, en su caso, en las cuales "Concedan o nieguen la suspensión de oficio." (Inciso b) de la fracción II del artículo 83), y que en el Decreto de reformas y adiciones a la propia Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se omitiera en el mismo artículo 83 la hipótesis de que se trata. Empero, precisa destacar que la ley en cuestión, en su texto original publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de enero de mil novecientos treinta y seis, establecía: "ARTICULO 87...Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse a la Suprema Corte copia certificada, del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus notificaciones y del escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la hora y fecha del recibo." (Tercer párrafo). Esta disposición, en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de mil novecientos cincuenta y uno, que se dio con motivo de la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, pasó al tercer párrafo del artículo 89, que es como aparece hasta la fecha. Y que la exposición de motivos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, en lo conducente, precisa: "La presente iniciativa propone reformas y adiciones a la Ley de Amparo mencionada, mismas que tienen el propósito central de adecuar las disposiciones del ordenamiento que rige al juicio constitucional, con los nuevos mandatos de nuestra Ley Suprema al respecto. Para su presentación y análisis, en esta exposición de motivos se agrupan las reformas y adiciones propuestas en cuatro apartados, que permitirán su estudio y discusión parlamentarios con mayor agilidad y claridad. En el primer apartado, se incluyen las reformas del artículo 22, fracción III, primer párrafo, ...a efecto de incluir a las resoluciones que ponen fin al juicio, con aquellas resoluciones que junto a las sentencias definitivas y laudos, pueden ser materia de amparo directo, en los términos que lo ordena la reforma de la fracción V del artículo 107 constitucional... En el segundo apartado se incluyen las reformas y adiciones que se proponen para adecuar la ley secundaria a la nueva distribución de competencias contenida en la Constitución y que ya se ha mencionado... En el tercer apartado se incluyen las reformas a la fracción XV del artículo 73 y a la fracción X del artículo 159 para dar unidad a la nueva terminología empleada por la Ley de Amparo, y aludir en todo caso, a la expresión "tribunales judiciales, administrativos o del trabajo", en lugar de habla simplemente de autoridades

judiciales o del juez, tribunal o junta de conciliación y arbitraje. En el cuarto apartado se incluyen las reformas y adiciones que tienen por propósito dar mayor claridad y celeridad al procedimiento y cubrir laguna existentes en la Ley de Amparo, que son consecuencia del enorme interés que despertó la reforma constitucional que se ha mencionado, reformas y adiciones, que fueron propuestas en algunos casos, por la Suprema Corte de Justicia en decidida colaboración con el Poder Ejecutivo, en otros casos por la Procuraduría General de la República, en cumplimiento de sus funciones, y entre otros más por juristas y estudiosos de la materia. "Como se observa, la disposición que actualmente contiene el artículo 89 que se analiza, se halla desde el texto original de la Ley de Amparo, aunque en diverso artículo; y no obstante que en un momento de adición el artículo 83, para incluir textualmente la procedencia del recurso de revisión contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano, y después se omitió en la reforma de mil novecientos ochenta y ocho, ello no quiere decir que la intención del legislador en esta reforma fuera justamente la de excluir los casos de que se trata de este concreto recurso, pues como ya se vio la regla específica para la tramitación para los supuestos en que se haya concedido o negado la suspensión de plano aparece desde el texto original de la Ley de Amparo, y no sería lógico que el órgano legislativo estableciera un regla específica de tramitación del recurso para casos en que no fuera procedente; además de que la reforma de mil novecientos ochenta y ocho obedeció fundamentalmente a la nueva distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los a la Tribunales Colegiados, pero en cuanto al fondo de los asuntos, ya que las reformas correspondientes a la suspensión del acto reclamado se dieron en mil novecientos cincuenta y uno. La omisión del artículo 83 deriva, individualmente de una deficiente redacción legislativa, lo que se explica con una sola cita: En el artículo 139 de la misma Ley de Amparo se le llama "auto" a la resolución del juez de Distrito que conceda o niegue la suspensión definitiva, cuando lo propio es que se trata de una interlocutoria. No sobra abundar que la suspensión de plano, por sus características es equiparable a la suspensión definitiva que se decreta en el incidente de suspensión, en tanto que surte sus efectos hasta que se decide en definitiva el juicio en lo principal, sin estar sujeta a una resolución interlocutoria. Por ello, incuestionablemente, que el legislador sólo en una ocasión previó literalmente el recurso de revisión contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano."<sup>100</sup>

### 2. 3 Trámite de la suspensión a petición de parte.

Por lo que hace a la suspensión a petición de parte, a diferencia de la de oficio, ésta procede únicamente cuando la solicita el quejoso. Los requisitos

<sup>100</sup>Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1040, Octava Época, pág. 717.

para su procedencia se encuentran establecidos en el artículo 124, de la Ley de Amparo que establece:

*"Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los siguientes requisitos: I.- Que lo solicite el agraviado; II.- Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Se consideran entre otros casos, que si se siguen perjuicios o se realizan 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 sus efectos, o el alza de precios en relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; si impide 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."*

A continuación, brevemente se explicará cada una de las hipótesis contenidas en el artículo transcrito.

a) Que lo solicite el agraviado.

*Para Alfonso Noriega, "nadie como el quejoso puede estimar hasta que punto le perjudica la ejecución, la ley considera que le corresponde el impulso procesal para iniciar la tramitación del incidente de suspensión respectivo, haciendo de su solicitud expresa una condición de procedencia para otorgar la medida cautelar".*<sup>101</sup>

Así, salvo los casos de suspensión de oficio, es menester que el demandante solicite la suspensión para que esta proceda, ya sea en el escrito

<sup>101</sup> Noriega Cantù, Alfonso. Lecciones de Amparo. p. 165.

inicial de su demanda o después de presentada siempre y cuando no haya causado ejecutoria la sentencia definitiva de amparo.

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

Con este requisito el legislador revela la primacía y preferencia de los intereses sociales, colectivos, y de orden público, sobre los particulares. Tanto en la Constitución como en la Ley de Amparo, se prevé el interés del quejoso para otorgar la suspensión e impedir se ejecute el acto reclamado; pero cuando ese interés es contrario a los derechos de la sociedad, debe prevalecer éste último.

Los conceptos de orden público e interés social son muy ambiguos, sin embargo, en la jurisprudencia se ha tratado de explicar ambos conceptos de la siguiente forma:

**"SUSPENSION. INTERES PUBLICO.-** Al resolverse sobre la suspensión de los actos reclamados deben sopesarse, conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, los daños y perjuicios (patrimoniales o no) que la parte quejosa pueda resentir con la ejecución de los actos reclamados o con los efectos provocados o derivados de ellos, contra los daños y perjuicios que se puedan ocasionar al interés público o al bienestar general con la dilatación de la ejecución de los actos. Es decir, no se trata de examinar si es conveniente o necesario al interés general que se realicen los actos reclamados, sino que se debe determinar si hay o no urgencia en que se realicen, y compara los daños que la suspensión pueda ocasionar al interés, con los daños que la ejecución o consecuencias de los actos reclamados puedan ocasionar a la parte quejosa. Al analizar estos elementos, de ninguna manera se debe de perder de vista que al quejoso se le obliga a garantizar los daños que pueda causar, ya que para ello se le exige fianza, mientras que las autoridades no suelen indemnizar los daños (patrimoniales o no), que causen a los particulares con la ejecución de los actos reclamados. En efecto, se ha venido estimando (sin que aquí se deba analizar si con ello se satisface el artículo 80 de la ley de amparo) que en caso de concesión de amparo la restitución de las cosas al orden anterior no incluya la

*obligación de la autoridad de pagar daños y perjuicios con la ejecución de sus actos que fueron encontrados inconstitucionales y, por ende, ilícitos.”<sup>102</sup>*

**“SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.-** De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuello el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (Jurisprudencia común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación de orden público en principio corresponde al legislador al dictar la ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se le sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuando, entre otros casos, se sigue perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como los que a su vez señala esta Suprema corte de Justicia en su jurisprudencia, revela que se puede, razonablemente corregir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se infiera un daño que de otra manera no resentiría.”<sup>103</sup>

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

Se dice que es de difícil reparación el daño o perjuicio que le ocasiona al quejoso con la ejecución del acto reclamado, cuando se tiene que poner varios, costosos e intrincados medios para obtener la restauración de la situación que prevalecía con anterioridad al desempeño de la actuación autoritaria impugnada.

Sobre la fracción estudiada, se deduce que la ley exige para otorgar la suspensión de los actos, que éstos sean difícilmente reparables. Para mejor comprensión de éste término, es necesario transcribir la ejecutoria que aparece

<sup>102</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1048, Séptima Época, pág. 725.

<sup>103</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 522, Séptima Época, pág. 343.

en el informe de 1984, Segunda Parte, página 146, que dice: ***“DAÑOS Y PERJUICIOS DIFÍCILMENTE REPARABLES.- Al referirse la ley de amparo en su artículo 124, fracción III, a la necesidad de que los daños y perjuicios que se causen con la ejecución del acto reclamado, sean difícilmente reparables, como requisito para que proceda la suspensión, no está considerado más que la posibilidad de obtener esa reparación del acto, en sí mismo (en el caso la de recomendar la construcción de las obras mandadas suspender), ni tampoco toma en cuenta los perjuicios remotos que pueda ocasionar La negativa de suspensión como son los que el agraviado se vea impedido de concluir la construcción de su casa y tenga que vivir con su familia entre ruinas, sino lo que ha de servir de norma es que no haya dificultad grave para obtener, en su caso, la reparación de esos daños y perjuicios, situación ésta que debe admitirse, supuesto que de obtenerse el amparo, la obra podrá seguir su curso y los perjuicios que resintiera el agraviado no sería de difícil reparación, pues tendría expeditos sus derechos para reclamarlos en su oportunidad”.***

Por lo que hace al último párrafo del artículo 124, de la Ley de Amparo, en él se establecen las conductas que debe realizar la responsable para que no se ejecute el acto que se reclama como violatorio de garantías, haciendo de difícil reparación los daños que se ocasione al agraviado con dicha

materialización. En este precepto se señala que el juez determinará la situación en que deben guardar los actos reclamados con el otorgamiento de la suspensión respectiva; situación que otorga al juzgador amplias facultades para permitir o no a las responsables los actos que puedan seguir realizando sin que con ello contravenga la sentencia en que se otorgue la medida cautelar aludida. Las autoridades no podrán actuar en aquellos aspectos que le sean prohibidos por el Juez Federal, ya que en esos casos estarán violando la resolución judicial respectiva, incurriendo en responsabilidad penal, en términos del artículo 206, de la misma ley.

En resumen, todos los requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte establecidos en el dispositivo legal antes estudiado, deben cumplirse para que el Juez esté facultado para otorgar la medida suspensiva; empero, la falta de alguno de los requisitos impide que la suspensión del acto reclamado sea otorgada y se deja a la autoridad responsable en libertad de actuar y ejecutar el acto de autoridad que se señaló como reclamado en la demanda de garantías. Además, sobre el particular, el legislador previendo que se pudiesen cometer abusos con la concesión de la medida suspensiva facultó al juzgador para que vigilara tanto el cumplimiento por parte de las autoridades como para que no se abuse de la misma por los quejosos.

### 2.3.1 Suspensión Provisional.

Es en el propio auto inicial, y por la sola voluntad jurisdiccional, se puede decretar la suspensión provisional.

Esta suspensión es una paralización de la actividad autoritaria que se impugna por vía del amparo, por el quejoso y su duración es limitada, subsiste mientras el Juez de Distrito resuelve sobre la suspensión definitiva.

*“El criterio del juzgador es de gran trascendencia ya que debe determinar si con el otorgamiento de la suspensión provisional se puede afectar al interés social o violar disposiciones de orden público”.<sup>104</sup>*

Como se mencionó anteriormente, *“la concesión o negación de la suspensión provisional es un acto unilateral del juez ya que con la sola presentación de la demanda puede ordenar la suspensión del acto reclamado, aún antes de estudiar a fondo la demanda que es llevada a su consideración, antes de recibir prueba alguna, antes de saber con certeza si efectivamente hay violación de garantías”.<sup>105</sup>*

La facultad discrecional del Juez de Distrito para el otorgamiento de la suspensión provisional se advierte de la lectura del artículo 130 de la Ley de Amparo, dicho precepto establece entre otras disposiciones que si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado el Juez de Distrito con la sola presentación de la demanda (en el supuesto de que se hayan satisfecho los requisitos que se consignan en el artículo 124 de la Ley de la Materia), podrá ordenar se mantengan las cosas en el estado que se encuentran hasta en tanto se notifique a las autoridades responsables la resolución que se dicta

---

<sup>104</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob cit. pág. 783.

<sup>105</sup> Couto, Ricardo. Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo. Tercera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, pág. 41.

sobre la suspensión definitiva. En caso de que el juzgador conceda la suspensión provisional, tomará las medidas que estime convenientes para evitar se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados hasta donde sea posible.

De proceder la suspensión provisional y si con ella se causan daños y perjuicios a terceros, ésta se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se causaron sino se obtiene sentencia favorable (artículo 125 de la Ley de Amparo), es de apreciarse que en este artículo surge nuevamente la facultad discrecional del juzgador al otorgar la suspensión provisional, pues a él le corresponde determinar cuándo se causa perjuicio a un tercero, además de determinar el monto de la fianza o forma en que el quejoso debe otorgar para garantizar ese daño.

De todo lo anteriormente expuesto podemos decir que si bien es cierto que el Juez con la sola presentación de la demanda puede otorgar la suspensión provisional, también lo es que dicha facultad no es plena, ya que para concederse la suspensión se deben cumplir con determinados supuestos como son el cumplimiento de los requisitos que señala el artículo 124 tantas veces comentado, además que el acto que se reclama sea de carácter positivo o siendo negativo entrañe ejecución y que exista peligro inminente que se

ejecute con notorio perjuicio para el quejoso, de faltar alguno de éstos requisitos el juzgador esta completamente impedido para otorgar la suspensión provisional que se le solicita.

### **Efectos del auto que niega la suspensión provisional.**

La suspensión provisional se niega cuando el quejoso no satisface los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo a los cuales nos hemos referido en varias ocasiones, o bien cuando el juzgador de la lectura integral de la demanda de garantías aprecia que el acto que se reclama a la autoridad responsable es de carácter negativo y no positivo, o bien que siendo negativo entrañe ejecución, es decir, cuando el acto reclamado consiste en una abstención y carece de ejecución material o bien cuando el acto que se reclama ya se ejecutó. *“El efecto de la negativa de la suspensión provisional es que la autoridad o autoridades responsables quedan en libertad de seguir actuando en el asunto que motivó la queja o bien de ejecutar el acto reclamado.”*<sup>106</sup>

### **Efectos del auto que concede la suspensión provisional.**

La suspensión provisional del acto reclamado se concede siempre y cuando el quejoso satisfaga los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, no obstante, en algunos casos, precisar los efectos de la

---

<sup>106</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. pág. 782.

suspensión es difícil, ya que la Ley de Amparo no señala cuáles son los efectos de la suspensión y debido también a la naturaleza de la medida provisional, ya que el Juez desconoce totalmente la situación real de los hechos que el quejoso señala en el cuerpo de la demanda, es por ello que el juzgador se concreta a ordenar únicamente lo que señala la ley, es decir, que las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta en tanto se notifique a las autoridades responsables la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva (artículo 130 párrafo primero de la Ley de Amparo).

Sin embargo jurisprudencialmente en forma general se han establecido los efectos de la suspensión, y así lo establece la siguiente tesis jurisprudencial:

***“SUSPENSION, PRESERVAR LA MATERIA DEL JUICIO ES UN EFECTO DE LA.***

*Cuando se concede la suspensión del acto la finalidad que se persigue, primordialmente, es la preservación de la materia del juicio constitucional, lo que se logra evitando que los actos reclamados sean ejecutados, por ello, la suspensión actúa sobre el futuro y nunca sobre el pasado porque previene la realización de daños y perjuicios que puedan ser de difícil o imposible reparación para el particular a través de las sentencias de amparo. El preservar la materia significa que a través de la suspensión se aseguren provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que en su día –lejano en muchas ocasiones– declare los derechos del promovente, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente. Esto es, que en tanto dure el juicio constitucional, los intereses del gobernado deben estar debidamente protegidos.”<sup>107</sup>*

En estas condiciones, cuando a las autoridades responsables se les notifica por medio de oficio que se ha concedido al quejoso la suspensión

<sup>107</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1053, Octava Época, pág. 729

provisional, quedan obligadas a no seguir actuando en el asunto que dio origen al juicio de amparo, bajo las condiciones precisadas en el auto de suspensión

### **2.3.2 Suspensión Definitiva.**

La suspensión definitiva es una resolución que se dicta en la audiencia incidental y recibe el nombre de resolución interlocutoria, en la interlocutoria suspensiva pueden recaer tres tipos de resolución: conceder la suspensión definitiva, negar esta medida o bien declarar que el incidente quede sin materia.

Se declara que el incidente de suspensión queda sin materia cuando se prueba que ya se resolvió sobre la suspensión definitiva en otro juicio, por otro Juez de Distrito o por el mismo juzgador, o bien cuando el juicio haya sido promovido por el mismo quejoso o por otra persona en su nombre y representación en contra de las mismas autoridades y por el mismo acto reclamado (artículo 134 de la Ley de Amparo).

En la interlocutoria suspensiva únicamente debe tomarse en consideración el informe previo rendido por las responsables y las pruebas que las partes hayan ofrecido, es muy importante que el juzgador evite que con la suspensión se pueda impedir se continúe con el procedimiento que haya motivado el acto reclamado, cuando se trata de un procedimiento judicial o administrativo, porque el orden público exige su continuación y por lo

general, no se producen perjuicios de difícil reparación. El Juez de Distrito no debe tomar en cuenta si el quejoso o la parte tercero perjudicado comprobaron sus respectivos derechos constitucionales, ya que el examen de éstos es materia de la sentencia constitucional, el Juez únicamente debe tomar en consideración si el quejoso tiene o no interés para solicitar la suspensión del acto.

En relación a lo que debe entenderse por orden público para efectos de la suspensión, nuestro máximo Tribunal, en tesis de jurisprudencia ha establecido lo siguiente:

**"SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.**

*De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuello el que se consigna en un segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se le sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como los de que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.<sup>108</sup>*

En la interlocutoria suspensional no se debe entrar al examen de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, sino únicamente

<sup>108</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 522, Séptima Epoca, pág. 343.

a la procedencia o improcedencia de la concesión de la suspensión definitiva, tampoco deben tomarse en cuenta causas o motivos que pudieran ocasionar el sobreseimiento del juicio.

***“En la interlocutoria suspensiva solamente se debe resolver sobre los actos respecto de los cuales se solicitó la suspensión”.<sup>109</sup>***

Sobre la suspensión definitiva tiene aplicación la siguiente tesis de jurisprudencia:

***“SUSPENSIÓN DEFINITIVA DEL ACTO RECLAMADO, TÉCNICA QUE DEBE SEGUIRSE EN EL ESTUDIO DE LA .- Por razón de técnica en la suspensión definitiva del acto reclamado, deben analizarse por su orden, las siguientes cuestiones: a) si son ciertos los actos reclamados o los efectos y consecuencias combatidos (premisa). b) si la naturaleza de esos actos permite su paralización (requisitos naturales). c) si se satisfacen las exigencias previstas por el numeral 124 de la Ley de amparo (requisitos legales); y d) si es necesaria la exigencia de alguna garantía, por la existencia de terceros perjudicados (requisitos de efectividad).”<sup>110</sup>***

**Efectos de la resolución interlocutoria que niega la suspensión definitiva.**

La suspensión definitiva del acto reclamado se niega cuando no se satisface alguno de los requisitos señalados en la tesis de jurisprudencia transcrita anteriormente.

***“El artículo 139 segundo párrafo de la ley de Amparo señala que el efecto de la interlocutoria suspensiva que niega la suspensión definitiva del acto reclamado, es que la autoridad o autoridades señaladas como responsables tienen la facultad de ejecutar el acto que se estima violatorio de garantías aún cuando se interponga recurso de revisión; pero si el tribunal Colegiado de Circuito que conozca del recurso revocare la resolución y concediere la suspensión, los efectos de ésta se retrotraerán a la***

<sup>109</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob cit. p. 791-794.

<sup>110</sup> Tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, número 30, pág. 130 del Informe de labores de 1984, rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*fecha en que fue notificada la suspensión provisional o lo resuelto respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita.*

*La retroactividad a que se refiere el artículo 139 precitado, significa que todo lo actuado o ejecutado por las responsables como consecuencia de la negación de la suspensión definitiva tiene que invalidarse y las autoridades responsables tienen la obligación de volver a restablecer las cosas al estado en que se encontraban al concederse la suspensión provisional o al resolverse sobre la definitiva en el supuesto de que aquélla no se hubiere otorgado, siempre y cuando la naturaleza del acto permita la reparación, es decir, que el acto no se haya consumado de modo irreparable.”<sup>111</sup>*

**Efectos de la resolución interlocutoria que concede la suspensión definitiva.**

Otorgada la suspensión definitiva se les notifica a las autoridades responsables a fin de que éstas mantengan las cosas en el estado en que se encuentran, quedando obligadas a no seguir actuando en el asunto que haya motivado el juicio de amparo. Este criterio encuentra su apoyo en la siguiente tesis de jurisprudencia:

*“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.”<sup>112</sup>*

El artículo 139, párrafo primero, de la Ley de Amparo, establece que el auto en que el Juez de Distrito concede la suspensión surtirá sus efectos, aún cuando se interponga recurso de revisión. Como podemos apreciar, el artículo

<sup>111</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob cit. p. 798.

<sup>112</sup> Tesis relacionada, página 842 de la Octava Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1995.

mencionado no señala expresamente cuáles son los efectos de la suspensión, pero si el objeto de la medida precautoria es paralizar el acto reclamado, los efectos de la suspensión serán detener el acto reclamado y sus consecuencias hasta en tanto el juicio de amparo en lo principal no haya causado ejecutoria en primera o en segunda instancia. Es decir, mientras la suspensión definitiva esté vigente la autoridad o autoridades responsables no deben ejecutar los actos que se hayan suspendido. Además el Juez debe precisar sus efectos, como ya se dijo, y respecto a lo cual, encontramos apoyo en la siguientes tesis de jurisprudencia:

**"SUSPENSION. EFECTOS DE LA.** *Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituir las que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo.*"<sup>113</sup>

**"SUSPENSION. ALCANCES.-** *Sus efectos no pueden abarcar actos distintos de los que fueron materia de ella*".<sup>114</sup>

**"SUSPENSION DEFINITIVA. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO PRECISAR SU ALCANCE.**

*En atención a la naturaleza jurídica de la suspensión definitiva que el Juez de Distrito otorga al quejoso, respecto de los actos reclamados atribuibles a las autoridades responsables, éstas, así como cualesquiera autoridad, están obligadas a respetarla, sin que estén facultadas para dejar insubsistente dicha medida cautelar mientras se encuentre vigente y corresponde al Juez de Distrito precisar su alcance, pues considerar lo contrario, a título de que se trata de actos nuevos, se prestaría a dejar en manos de las propias autoridades determinados efectos y alcances de la suspensión definitiva, lo que equivaldría a delegar indebidamente funciones constitucionales que están reservadas al Poder Judicial Federal y no a dichas autoridades, con lo que se desnaturalizan los efectos de la suspensión, en el juicio de amparo.*"<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1162, Quinta Epoca, pág. 795.

<sup>114</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1148, Quinta Epoca, pág. 788.

<sup>115</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1041, Octava Epoca, pág. 720.

El mencionado artículo también señala que si el agraviado dentro de los cinco días siguientes al de la notificación no llena los requisitos que se le hayan exigido, dicha suspensión dejará de surtir sus efectos.

Los requisitos a que se refiere el artículo 139 de la Ley de amparo son los llamados requisitos de efectividad y son las exigencias legales posteriores a la concesión de la suspensión, el transcurso de los cinco días a los que se refiere el aludido artículo no quiere decir que el quejoso no pueda cumplir con dichos requisitos después del término mencionado, lo que esto significa es que mientras que el quejoso no cumpla con los requisitos de efectividad, la autoridad queda en libertad de ejecutar el acto, pero si dicho acto no se ha ejecutado no existe impedimento para que el quejoso satisfaga los requisitos que se le hayan exigido.

El criterio anterior ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia que dice:

***“SUSPENSION, FIANZA PARA LA. OPORTUNIDAD PARA OTORGARLA.- El artículo 139 de la Ley de Amparo dispone que el auto en que un Juez de Distrito concede la suspensión surtirá sus efectos desde luego aunque se interponga el recurso de revisión, pero dejará de surtirlos si el agraviado no llena dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado; más esto no significa que por el transcurso del término pierda el quejoso el derecho de otorgar la garantía exigida, sino únicamente que la autoridad responsable transcurrido ese plazo, tiene expedita su jurisdicción para la ejecución del acto reclamado pero si la ejecución no se ha llevado a cabo, no existe obstáculo para que pueda otorgarse la garantía o llenarse los requisitos que se hubiesen omitido con relación a aquélla”.***<sup>116</sup>

<sup>116</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1176, Quinta Época, página 802.

*“Por otra parte, Ricardo Couto considera que la suspensión produce los mismos efectos que el amparo, pero con la diferencia que éste produce los efectos de un modo definitivo y aquélla los produce por el tiempo que dure el juicio. También señala que desde que el quejoso obtiene la suspensión se encuentra protegido por la ley y que el acto que es considerado violatorio de garantías sigue subsistiendo, pues sólo el amparo puede nulificarlo definitivamente: el quejoso sigue gozando de sus garantías desde que le es concedida la suspensión y la concesión del amparo sólo viene a convertir en definitiva la protección de que ya disfrutaba por virtud de la suspensión, el perjuicio que recibe el quejoso por un acto violatorio de garantías lo recibe más por la ejecución que por el acto mismo y si la suspensión opera sobre la ejecución deteniéndola, es desde ese momento en que el quejoso goza de los efectos protectores del amparo y en estas condiciones la suspensión del acto equivale a un amparo provisional”.*<sup>117</sup>

Desde mi punto de vista la suspensión del acto reclamado no produce los mismos efectos que el amparo, pues si bien es cierto que el quejoso con la suspensión continua gozando de sus garantías violadas también lo es que podría acontecer que el juicio de amparo por lo que hace al fondo del asunto sea sobreseído o se niegue el amparo, en estas circunstancias los efectos de la suspensión dejarían de existir y, como consecuencia, la protección de que el quejoso venía gozando. Otra de las circunstancias por lo que la suspensión no produce los mismos efectos que el amparo, es porque la suspensión del acto evita la ejecución o consumación del acto, sin tener efectos restitutorios, en tanto que cuando se concede el amparo y protección de la justicia federal se invalida en su totalidad el acto materia del juicio. Esta consideración

---

<sup>117</sup> Couto, Ricardo. Ob cit. p. 43.

encuentra su apoyo en las siguientes tesis sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dicen:

**"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.*"<sup>118</sup>

**"SUSPENSION, EFECTOS DE LA.-** Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo".<sup>119</sup>

Para finalizar el presente tema y en virtud de en uno de los incisos que componen este trabajo se habló de la suspensión de plano, estimo necesario hacer mención de los efectos que produce esta forma de suspensión. Como se dijo la suspensión de oficio opera sobre los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional o aquéllos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, los efectos de la suspensión de oficio se traducen necesariamente en paralizar dichos actos e impedir que se lleven a cabo, ya que a través de esta medida se ha querido tutelar los valores más preciados del hombre. El Juez de Distrito al conceder la suspensión de oficio no tiene necesariamente que señalar en el auto de suspensión sus efectos, simplemente se concreta a decir, que se concede la suspensión de oficio y con esto la

<sup>118</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 493, Quinta Epoca, pág. 326.

<sup>119</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1162, Quinta Epoca, pág. 795.

autoridad responsable queda obligada a suspender en su totalidad el acto que hizo procedente la suspensión oficiosa.

Los efectos de la suspensión de oficio están tutelados por el artículo 122, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el cual señala que los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro, o la ejecución de alguno de los actos previstos por el artículo 22 constitucional, esto es por lo que hace a la fracción I de la artículo 122 de la Ley de Amparo, ya que tratándose de los actos a que se refiere la fracción II de éste artículo, señala que los efectos de la suspensión de oficio serán que las cosas se mantengan en el estado que guardan, tomando el Juez las medidas que estime pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

Por lo que hace al tiempo de vigencia de la suspensión provisional diremos que esta comienza en el momento en que se notifica a las autoridades responsables la concesión de la medida cautelar y se extingue hasta que se notifica a las autoridades responsables la resolución dictada sobre la suspensión definitiva.

En cuanto a la duración de la suspensión ésta es temporal, aún la de la llamada suspensión definitiva, ya que el término de vigencia está condicionado a la posibilidad de que pueda ser revocada o modificada ya sea

por el Tribunal Colegiado de Circuito al interponerse recurso de revisión o bien por el propio Juez de Distrito al presentarse una causa superveniente.

Veamos ahora los supuestos que se pueden presentar relacionados con la vigencia de la suspensión definitiva.

1.- Si el Juez de Distrito concede la suspensión definitiva y en contra de esta resolución se interpone recurso de revisión y el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del recurso revoca la resolución, o si el propio juzgador la revoca al presentarse una causa superveniente, la vigencia de la suspensión definitiva será a partir de la fecha en que las autoridades responsables sean notificadas de la concesión hasta el día en que se notifique a las mismas la resolución de revocación dictada por el Tribunal Colegiado o la resolución de revocación pronunciada por el Juez de Distrito.

2.- Si el Juez de Distrito niega la suspensión definitiva y el Tribunal Colegiado en la revisión que se interponga en contra de dicha negativa revoca la interlocutoria concediendo la medida suspensiva, o si el mismo Juez al presentarse una causa superveniente revoca en el incidente de revocación por hecho superveniente su resolución en la cual negó la suspensión definitiva, la vigencia de ésta se computará a partir del día en que se negó y concluirá hasta que se dicte sentencia ejecutoria en el cuaderno principal.

En lo referente al tiempo de vigencia de la suspensión definitiva si suponemos que en contra de la interlocutoria que concedió la suspensión no se interpuso recurso de revisión o no se presentó una causa superveniente que pudiera revocarla o modificarla, la duración de dicha suspensión será a partir del día que se notifica a las autoridades señaladas como responsables que en contra de sus actos se concede la suspensión definitiva y se extingue hasta que la sentencia que se dicte en el cuaderno principal cause ejecutoria en primera o segunda instancia.

*“Por lo que hace al tiempo de vigencia de la suspensión de oficio, el maestro Burgoa admite la posibilidad de que dicha suspensión sea revocada cuando se presente una causa superveniente, ya que nos dice que la concesión de la suspensión de plano del acto reclamado no es definitiva ni inmodificable, pues está sujeta a la facultad que el artículo 140 de la Ley de Amparo confiere al Juez de Distrito para revocar o modificar el proveído en que la decretó, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo correspondiente, el Juez de Distrito debe cerciorarse que los elementos que tomó en consideración para dictar la suspensión de oficio dejaron de existir”.*<sup>120</sup>

Es decir, que por hecho superveniente debe considerarse aquél que ocurre entre el período comprendido entre la resolución de la interlocutoria suspensiva, donde se concede o niega la medida caucional y hasta antes de que se dicte sentencia final en el juicio principal, y que modifican la situación jurídica existente cuando se pronunció esa resolución, y no el hecho por ejemplo, de que alguna de las partes hubiese olvidado ofrecer alguna prueba

<sup>120</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob cit. p. 721.

durante el período respectivo y pretendiera aprovechar este momento para hacerlo, al igual que tampoco es permisible que el Juez a través de este medio pretendiera subsanar alguna omisión durante el incidente de suspensión.

Asimismo y de acuerdo a la regla general debe substanciarse un incidente previo, con audiencia de las partes, por lo que no puede el Juez de Distrito resolver de plano sobre la suspensión.

Consecuentemente la vigencia de la suspensión de oficio al igual que la suspensión definitiva está condicionada a la posibilidad de que en contra de ella se interponga recurso de revisión o sea revocada por un hecho superveniente.

Por otra parte el artículo 89, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, establece el trámite del recurso de revisión cuando éste se interponga en contra del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano. Al respecto, el mencionado párrafo establece: *“Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus notificaciones y del escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la fecha y hora de recibo”*.

## 2.4 Vigilancia a la suspensión.

### 2.4.1 Violación a la suspensión.

*“El maestro Ignacio Burgoa nos dice que hay incumplimiento a la suspensión provisional cuando las autoridades responsables modifican los actos, consecuencias y efectos existentes en el momento en que la medida se decreta, el incumplimiento a la suspensión definitiva se presenta cuando las autoridades responsables ejecutan alguno o algunos de los actos, sus efectos, o consecuencias”.*<sup>121</sup>

*“El incumplimiento a la suspensión ya sea provisional, definitiva o de oficio, es liso y llano, es decir, cualquiera de estas formas de suspensión impone obligaciones de no hacer, no constriñe a las autoridades a desempeñar actos de carácter positivo por lo tanto no son susceptibles de ejecutarse defectuosa o excesivamente”.*<sup>122</sup>

Aparte del incumplimiento liso y llano puede presentarse el incumplimiento por evasivas o procedimientos ilegales por parte de las autoridades responsables o por las que por razón de sus funciones deban intervenir en la ejecución del acto, esta forma de incumplimiento esta prevista en el artículo 107 de la Ley de Amparo, el cual además de contemplar el retardo en el cumplimiento de la suspensión por evasivas o procedimientos ilegales nos dice que las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad por el incumplimiento a la suspensión en los mismos términos que las autoridades responsables.

Este tipo de incumplimiento se presenta cuando las autoridades responsables aducen pretextos o subterfugios a fin de no acatar la resolución

---

<sup>121</sup> Idem. p. 802.

<sup>122</sup> Ibidem. p. 802.

judicial, hay un aplazamiento indefinido en la observancia del auto o resolución de suspensión.

Por ejemplo puede acontecer que una vez concedida la suspensión las autoridades manifiesten, que si no se han dejado de conocer del asunto que motivó la queja ello se debe a que no tenían conocimiento que al quejoso se le había concedido la suspensión. En este caso hay violación, pero no es imputable a las autoridades, las que deben realizar actos positivos para dejar las cosas como antes.

Otro ejemplo de incumplimiento a la suspensión por evasivas o procedimientos ilegales sería que las responsables al rendir su informe materia de la denuncia digan que a su juicio ejecutaron actos que no fueron objeto de suspensión y por tal motivo se encontraban plenamente facultadas para ejecutar dichos actos, pero si esos actos aunque distintos, tienen el mismo sentido de afectación que los que si fueron objeto de la suspensión es indudable que las autoridades incurren en incumplimiento al ejecutar los actos y deben dejarlos sin efecto.

Esto es así porque las autoridades responsables están obligadas a hacer del conocimiento del Juez los actos que consideren nuevos, ya que corresponde al Juez de Distrito y no a las responsables, precisar los alcances de la medida suspensiva.

Tiene aplicación a lo anteriormente expuesto las siguientes tesis de jurisprudencia:

***“SUSPENSION DEFINITIVA, CORRESPONDE AL JUEZ Y NO A LA RESPONSABLE DETERMINAR CUANDO CIERTOS ACTOS SON MATERIA DE LA.- Si después de otorgada la suspensión definitiva, las autoridades responsables estiman que la quejosa hace uso de aquélla en forma inadecuada o la utiliza como una “patente de impunidad”, porque realiza actos nuevos que no abarcan esa suspensión ya que no se señalaron como actos reclamados en la demanda de amparo, deben comunicarlo al Juez de Distrito para que éste tome las medidas pertinentes y con ello las autoridades puedan cumplir con las funciones propias de la administración pública.”***<sup>123</sup>

El artículo 111 de la Ley de Amparo otorga por analogía al cumplimiento de las ejecutorias, y artículo expreso en la suspensión, al Juez la facultad de hacer cumplir la medida precautoria por sí mismo o por conducto de uno de los Secretarios o Actuarios adscritos a su juzgado, e inclusive si fuera necesario hacer uso de la fuerza pública, el juzgador puede hacer uso de esta disposición sin perjuicio de que se aplique en su caso lo previsto por los Artículos 107, fracción XVII constitucional y 206 de la Ley de Amparo, los cuales nos dicen respectivamente que, la autoridad que no suspenda un acto debiendo de hacerlo será consignada ante la autoridad correspondiente; y, la autoridad que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad.

<sup>123</sup>Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número1042, Octava Época, pág. 720.

El artículo 111 de la Ley de Amparo establece en lo conducente, que si las órdenes del Juez no son obedecidas, comisionará al Secretario o Actuario adscritos a su dependencia para que den cumplimiento a la suspensión siempre y cuando la naturaleza del acto lo permita, es decir, cuando no se trate de actos que sólo la autoridad responsable pueda cumplir o bien en su caso, el propio juzgador se constituirá en el lugar en el que deba darse cumplimiento a la suspensión y ejecutar por sí mismo su resolución. Si después de agotarse los medios antes apuntados la suspensión no queda debidamente cumplimentada el Juez de Distrito puede solicitar por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública y hacer que su disposición sea cumplida.

En caso de que el acto reclamado sea la libertad personal del quejoso, concedida la suspensión para efectos de que éste quede a disposición del Juez de Distrito, si la autoridad responsable persiste en privarlo de su libertad, el Juez puede mandar ponerlo en libertad, sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución que proceda.

En relación con lo anteriormente apuntado tiene aplicación la tesis que dice textualmente:

***“SUSPENSION, AUTO DE EJECUCION.***

*El auto que decreta o niegue la suspensión se ejecutará desde luego, sin perjuicio de ser revisado en los casos en que proceda<sup>124</sup>.*

---

<sup>124</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995, Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1150, Quinta Epoca, pág. 789.

*AUTO DE SUSPENSION.- A los Jueces de Distrito incumbe hacer cumplir las resoluciones que pronuncien en el incidente de suspensión, dictando las medidas pertinentes al efectos, solicitando, si necesario fuere, el auxilio de la fuerza pública".*<sup>125</sup>

En cuanto a la denuncia de la violación a la suspensión, ésta se presenta ante el Juzgado de Distrito correspondiente, cuando las autoridades responsables o las que por razón de sus funciones deben intervenir en el cumplimiento de la suspensión, ejecutan o pretenden ejecutar el acto que fue objeto de la suspensión.

Para que se declare fundada la denuncia de violación a la suspensión es necesario que estén acreditadas tres cuestiones que resultan indispensables, y que son: primeramente, que la medida cautelar haya sido concedida por el Juez Federal; en segundo lugar, que la citada suspensión haya sido notificada a las autoridades responsables, y, finalmente debe estar probado que en fecha posterior a la notificación de la medida suspensiva, las autoridades ejecutaron los actos reclamados. En este caso y como ya lo señalamos con anterioridad, puede haber violación sin responsabilidad.

En caso de que se presente denuncia de violación a la suspensión provisional, no es obstáculo para declararla fundada el hecho de que ya se haya resuelto en el incidente lo relativo a la suspensión definitiva y en el cuaderno principal respecto al fondo del amparo, toda vez que la transgresión

---

<sup>125</sup> Tesis relacionada, pág. 312, de la Octava Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1995.

a la medida suspensiva sobre una materia distinta como es la responsabilidad en que incurren las autoridades responsables por su desacato a una resolución judicial que es de orden público. También deben dejarse los actos ejecutados. Por tanto los actos que se realicen en contravención a la suspensión provisional no podrán tenerse como consumados al resolverse sobre la suspensión definitiva.

Si el quejoso denuncia la violación a la suspensión provisional, antes de que se resuelva sobre la suspensión definitiva, el Juez de Distrito deberá tramitar dos procedimientos distintos dentro del mismo incidente, uno para resolver sobre la denuncia de violación a la suspensión provisional y otro para resolver sobre la suspensión definitiva, la tramitación de ambas resoluciones puede darse simultáneamente, ya que no existe precepto legal que obligue al juzgador a suspender el procedimiento, por lo que hace a la resolución de la suspensión definitiva, hasta que se resuelva sobre la denuncia de violación.

El hecho de que se resuelva simultáneamente sobre la denuncia de violación a la suspensión provisional y sobre la suspensión definitiva no significa necesariamente que ambas cuestiones sean resueltas en un mismo fallo, puede ser que se resuelva primero si las autoridades incurrieron en desacato a la medida cautelar y posteriormente se resuelva sobre la suspensión definitiva o viceversa, o bien que se resuelva respecto de las dos cuestiones en

un mismo fallo, en la práctica por economía procesal y congruencia casi siempre se resuelve en un mismo fallo.

Por otra parte hay que tener en cuenta que ambas resoluciones tienen efectos diferentes, la declaración de que se violó la suspensión provisional tiene como efecto que se deje insubsistente el acto violatorio de la medida cautelar y que se determine la responsabilidad de las autoridades responsables por su desacato, en tanto que la suspensión definitiva tiene como efecto el que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran hasta en tanto se resuelva por sentencia ejecutoriada el juicio en lo principal.

Por lo que se refiere a la procedencia de la denuncia de violación a la suspensión, no hay en la Ley de Amparo un artículo que señale en que casos procede la denuncia por incumplimiento a la suspensión, es por ello que el Juez de Distrito está obligado a admitir todos los escritos de denuncia que le presenten y decidir conforme a su prudente arbitrio, si en el caso concreto sometido a su consideración se cometió o no el incumplimiento a la suspensión.

#### **Substanciación de la denuncia de violación a la suspensión.**

Una vez presentado el escrito de denuncia de violación a la suspensión (provisional, definitiva o de oficio), se agrega a los autos del expediente, con fundamento en los artículos 143, 104, 105 párrafo primero, 107 y 111 de la

Ley de Amparo, se pide a las autoridades señaladas como responsables rindan informe sobre el cumplimiento que le estén dando a la suspensión concedida, remitiéndoles para tal efecto copia simple del escrito de denuncia, el cual deberán rendir dentro del término de veinticuatro horas, al que queden legalmente notificadas del proveído, hecho lo anterior con informes o sin ellos se da vista al C. Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción para que dentro del mismo término antes señalado manifieste lo que a su representación social compete anexándole copia del escrito de referencia, y hecho que sea, se procede a dictar la resolución que en derecho corresponda.

Para resolver si efectivamente las autoridades responsables incumplieron con la suspensión se revisa la fecha en que se presentó el escrito de denuncia de violación a la suspensión, en que fecha y para que efectos fue concedida y la fecha en que el quejoso manifiesta fue ejecutado el acto sus efectos o consecuencias; asimismo se revisan las constancias de notificación a fin de verificar si las responsables estaban debidamente notificadas de que el quejoso contaba con el beneficio de la medida cautelar para efectos de su responsabilidad, se analiza el informe que rindan las autoridades responsables y se resuelve.

Ahora bien, si las responsables no rinden el informe materia de la denuncia que se les solicita se aplica supletoriamente el último párrafo del

artículo 132 de la ley de Amparo y se tendrán por presuntivamente ciertos los actos ejecutados en desacato a la medida suspensiva; no obstante lo anterior, si la parte quejosa no ofrece prueba alguna con la que acredite fehacientemente que se violó la suspensión, la denuncia será declarada infundada.

Cabe resaltar que en el auto en que se acuerda el escrito de denuncia no se señala fecha de audiencia en la que se puedan ofrecer pruebas y formular alegatos, considero que esto se debe a la celeridad con que debe resolverse la denuncia y así evitar que al quejoso se le sigan causando daños y perjuicios, hay que precisar que en cuestión de garantías, la suspensión surte sus efectos desde luego; sin que ello quiera decir que el Juez incurra en desobediencia a lo señalado por el artículo 131 de la Ley de Amparo, ya que el mencionado precepto se refiere al incidente de suspensión, el juzgador no tiene la obligación de aplicar dicho precepto para la substanciación de la denuncia de violación.

Por otra parte, el artículo 143 de la Ley de Amparo es muy claro al establecer que para la ejecución y cumplimiento de la suspensión se aplicarán los artículos 104, 105 párrafo primero, 107 y 111 de la misma ley, y los mencionados preceptos no establecen que el Juez de Distrito deba abrir una audiencia para recibir pruebas.

Por lo que hace a los medios probatorios, cabe expresar que los preceptos que regulan las fases de ejecución y cumplimiento de la suspensión, nada dicen respecto de que pruebas son las idóneas para acreditar la cuestión controvertida, empero opino que en este aspecto no existe obstáculo para aplicar el artículo 131 de la Ley de Amparo el cual permite ofrecer la prueba documental, la de inspección judicial y, cuando se trate de alguno de los actos previstos por el artículo 17 de la Ley de la Materia, ofrecer la prueba testimonial.

Cuando se declara fundada la denuncia de violación a la suspensión, en la misma resolución se requiere a las autoridades infractoras para que dentro del término de veinticuatro horas al en que queden legalmente notificadas de la resolución, den cumplimiento a la suspensión y se les apercibe que de no hacerlo se procederá conforme a lo dispuesto por los artículos 105 párrafo primero, 107, 111 y 143 de la Ley de Amparo.

#### **2.4.2 Modificación de la suspensión por hecho superveniente.**

La revocación o modificación de la interlocutoria suspensiva reviste gran importancia, pues a través de ésta figura jurídica el Juez de Distrito esta en aptitud de modificar la resolución interlocutoria en la que se haya concedido o negado la suspensión definitiva. La facultad que tiene el Juez de Distrito para revocar la resolución interlocutoria está prevista en el artículo

140 de la Ley de Amparo, el cual dice que, mientras el Juez de Distrito no pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, siempre y cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.

El hecho superveniente que surja después de dictarse la interlocutoria suspensiva y que sea de tal naturaleza que cambie el estado jurídico en que las cosas estaban colocadas al concederse o negarse la suspensión definitiva, da la posibilidad a cualquiera de las partes (quejoso, autoridad responsable, tercero perjudicado o Ministerio Público), de solicitar al juzgador la revocación o modificación de dicha interlocutoria para que se conceda o niegue la suspensión definitiva, según de quien parta la solicitud.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a la causa superveniente de la siguiente manera:

*"SUSPENSION POR CAUSA SUPERVENIENTE.- Por hechos supervenientes sólo deben entenderse los que tienen lugar con posterioridad a la resolución dictada en el incidente de suspensión, y que modifican la situación jurídica existente cuando se pronunció esa resolución."*<sup>126</sup>

El Juez de Distrito puede modificar o revocar la interlocutoria suspensiva en que haya concedido o negado la medida precautoria en cualquier estado del juicio, siempre que la sentencia dictada en el cuaderno principal no haya causado ejecutoria. Cuando surja una causa que el Juez

---

<sup>126</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995, Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1188, Quinta Epoca, pág. 808.

desconocía o que no tomó en consideración al dictar la resolución interlocutoria, además que esa causa debe cambiar la situación jurídica en que las cosas estaban colocadas antes de resolver sobre la suspensión.

Así lo ha reiterado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en al tesis que a continuación me permito transcribir:

*"SUSPENSION POR CAUSA SUPERVENIENTE.- Procede conceder, en cualquier estado del juicio, la suspensión que en un principio se hubiese negado, si para ello existieren causas supervenientes que sirvan de fundamento."*<sup>127</sup>

A través de la solicitud de modificación de la suspensión definitiva, el juzgador conoce por segunda ocasión del acto reclamado pero con diferentes pruebas, ya que las que no fueron ofrecidas oportunamente en la primera audiencia no son consideradas como un hecho superveniente, dicho conocimiento y resolución no debe ser de oficio, sino que para que exista la revocación de la suspensión por causa superveniente es necesario que la solicite cualquiera de las partes y a pesar de que la Ley de Amparo no señala una tramitación especial para resolver sobre el hecho superveniente, tiene la obligación de darle intervención a las partes para que manifiesten lo que a su interés convenga.

---

<sup>127</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1187, Quinta Epoca, pág. 807.

En la práctica, se aplican supletoriamente las mismas disposiciones tanto para la resolución del incidente de suspensión como para la resolución del incidente de revocación por causa superveniente.

Tienen aplicación a lo anterior las siguientes tesis de jurisprudencia sostenidas por nuestro máximo Tribunal de Justicia:

**"SUSPENSIÓN POR CAUSA SUPERVENIENTE. INCIDENTE PREVIO.-** La facultad que tienen los Jueces de Distrito para revocar el auto de suspensión o decretar ésta, cuando ocurra un motivo superveniente, no implica la de que pueda resolver de plano sobre la suspensión, sino que deben sujetarse a la regla general de substanciar el incidente respectivo, con audiencia de las partes, pues las disposiciones de la ley reglamentaria no establecen distinción alguna que autorice que, en tales casos, la suspensión deba revocarse o decretarse de plano."<sup>128</sup>

Un ejemplo de hecho superveniente nos lo da el artículo 136 penúltimo párrafo de la Ley de Amparo, cuando dice: *"En los casos previstos en el artículo 204 de esta ley se considerará hecho superveniente la demostración de la falsedad del contenido del informe y el Juez podrá modificar o revocar la interlocutoria en que hubiese concedido la suspensión"*.

Para finalizar este capítulo, considero pertinente tratar el tema relativo a los recursos o medios de defensa en materia de suspensión, con los que cuentan las partes para combatir un acto procesal dictado en el incidente de suspensión, cuando se causa algún agravio.

En materia de suspensión solamente se admiten los recursos de revisión y queja.

<sup>128</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1189, Quinta Época, pág. 808.

El maestro Ignacio Burgoa manifiesta que el recurso en el juicio de amparo es: *“el medio jurídico de defensa que se da a favor de las partes dentro del procedimiento constitucional para impugnar un acto del mismo, teniendo como fin su revocación, confirmación o modificación”*.<sup>129</sup>

### **1.- Recurso de Revisión.**

En contra de la suspensión de oficio procede el recurso de revisión. Esta consideración aparente no está contemplada en la Ley de Amparo, ya que en su artículo 123 señala en que casos el Juez de Distrito está obligado a conceder la suspensión de plano y en contra de dicho acto la ley no contempla la procedencia de recurso alguno, pues el artículo 83 en la fracción II, de la Ley de la Materia establece la procedencia del recurso de revisión para impugnar la resolución que se dicte en la suspensión definitiva o bien el auto en que se modifique, revoque o niegue la revocación o modificación de la suspensión definitiva, y esta fracción no establece la procedencia del recurso de revisión para impugnar el auto en que se conceda o niegue la suspensión de plano.

Al respecto hay tesis de jurisprudencia que al respecto establece:

***“SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL AUTO QUE NIEGA O CONCEDE LA .Si bien el artículo 83 de la Ley reglamentaria del juicio de garantías no señala expresamente que proceda el recurso de revisión contra las resoluciones que concedan o***

<sup>129</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. pág. 578.

nieguen la suspensión de plano de los actos reclamados, el artículo 89 de ésta Ley, que regula el trámite de este recurso, en su tercer párrafo implícitamente establece su procedencia al disponer que "Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus notificaciones y del escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la fecha y hora del recibo." No se desatiende que en decreto de reformas y adiciones de la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de mayo de mil novecientos ochenta y seis, se agregara que procede el recurso de revisión contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del tribunal responsable, en su caso, en las cuales "Concedan o nieguen la suspensión de oficio." (Inciso b) de la fracción II del artículo 83), y que en el Decreto de reformas y adiciones a la propia Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se omitiera en el mismo artículo 83 la hipótesis de que se trata. Empero, precisa destacar que la ley en cuestión, en su texto original publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de enero de mil novecientos treinta y seis, establecía: "ARTICULO 87...Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse a la Suprema Corte copia certificada, del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus notificaciones y del escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la hora y fecha del recibo." (Tercer párrafo). Esta disposición, en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de mil novecientos cincuenta y uno, que se dio con motivo de la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, pasó al tercer párrafo del artículo 89, que es como aparece hasta la fecha. Y que la exposición de motivos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, en lo conducente, precisa: "La presente iniciativa propone reformas y adiciones a la Ley de Amparo mencionada, mismas que tienen el propósito central de adecuar las disposiciones del ordenamiento que rige al juicio constitucional, con los nuevos mandatos de nuestra Ley Suprema al respecto. Para su presentación y análisis, en esta exposición de motivos se agrupan las reformas y adiciones propuestas en cuatro apartados, que permitirán su estudio y discusión parlamentarios con mayor agilidad y claridad. En el primer apartado, se incluyen las reformas del artículo 22, fracción III, primer párrafo, ...a efecto de incluir a las resoluciones que ponen fin al juicio, con aquellas resoluciones que junto a las sentencias definitivas y laudos, pueden ser materia de amparo directo, en los términos que lo ordena la reforma de la fracción V del artículo 107 constitucional... En el segundo apartado se incluyen las reformas y adiciones que se proponen para adecuar la ley secundaria a la nueva distribución de competencias contenida en la Constitución y que ya se ha mencionado... En el tercer apartado se incluyen las reformas a la fracción XV del artículo 73 y a la fracción X del artículo 159 para dar unidad a la nueva terminología empleada por la Ley de Amparo, y aludir en todo caso, a la expresión "tribunales judiciales, administrativos o del trabajo", en lugar de habla simplemente de autoridades judiciales o del juez, tribunal o junta de conciliación y arbitraje. En el cuarto apartado se incluyen las reformas y adiciones que tienen por propósito dar mayor claridad y celeridad al procedimiento y cubrir laguna existentes en la Ley de Amparo, que son consecuencia del enorme interés que despertó la reforma constitucional que se ha mencionado, reformas y adiciones, que fueron propuestas en algunos casos, por la

*Suprema Corte de Justicia en decidida colaboración con el Poder Ejecutivo, en otros casos por la Procuraduría General de la República, en cumplimiento de sus funciones, y entre otros más por juristas y estudiosos de la materia. "Como se observa, la disposición que actualmente contiene el artículo 89 que se analiza, se halla desde el texto original de la Ley de Amparo, aunque en diverso artículo; y no obstante que en un momento de adición el artículo 83, para incluir textualmente la procedencia del recurso de revisión contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano, y después se omitió en la reforma de mil novecientos ochenta y ocho, ello no quiere decir que la intención del legislador en esta reforma fuera justamente la de excluir los casos de que se trata de este concreto recurso, pues como ya se vio la regla específica para la tramitación para los supuestos en que se haya concedido o negado la suspensión de plano aparece desde el texto original de la Ley de Amparo, y no sería lógico que el órgano legislativo estableciera un regla específica de tramitación del recurso para casos en que no fuera procedente; además de que la reforma de mil novecientos ochenta y ocho obedeció fundamentalmente a la nueva distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los a la Tribunales Colegiados, pero en cuanto al fondo de los asuntos, ya que las reformas correspondientes a la suspensión del acto reclamado se dieron en mil novecientos cincuenta y uno. La omisión del artículo 83 deriva, individualmente de una deficiente redacción legislativa, lo que se explica con una sola cita: En el artículo 139 de la misma Ley de Amparo se le llama "auto" a la resolución del juez de Distrito que conceda o niegue la suspensión definitiva, cuando lo propio es que se trata de una interlocutoria. No sobra abundar que la suspensión de plano, por sus características es equiparable a la suspensión definitiva que se decreta en el incidente de suspensión, en tanto que surte sus efectos hasta que se decide en definitiva el juicio en lo principal, sin estar sujeta a una resolución interlocutoria. Por ello, incuestionablemente, que el legislador sólo en una ocasión previó literalmente el recurso de revisión contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano."<sup>130</sup>*

Conforme al artículo 83, fracción II de la Ley de Amparo, el recurso de revisión procede en contra de las resoluciones de los Jueces de Distrito o del Superior del Tribunal responsable que:

- a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva;

La autoridad competente para conocer del recurso de revisión es el Tribunal Colegiado de Circuito.

<sup>130</sup>Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo VI, en Materia Común, tesis número 1040, Octava Época, pág. 717.

El recurso de revisión se interpone por conducto del Juez de Distrito o de la autoridad que conozca del juicio, el término para la interposición del recurso es de diez días los cuales se cuentan a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El recurso de revisión se interpondrá por escrito, en el que el recurrente expresará los agravios que le causa la resolución reclamada, con el escrito de expresión de agravios el recurrente deberá anexar una copia para el expediente y una para cada una de las partes, cuando falten total o parcialmente las copias del escrito de expresión de agravios se requiere al recurrente para que en un plazo de tres días presente las copias omitidas, apercibido de que en caso de no cumplir con dicho requerimiento se tendrá por no interpuesto el recurso.

Estando completas las copias del escrito de expresión de agravios, el Juez de Distrito o el Superior del Tribunal ordena se agregue una copia del escrito de expresión de agravios a los autos del incidente y se distribuyan las demás entre las partes y hecho que sea se remitirá al Tribunal Colegiado de Circuito el original del cuaderno incidental y por separado el original del escrito de expresión de agravios con una copia del mismo para el Ministerio Público de la adscripción dentro del término de veinticuatro horas.

Una vez que se envían al Tribunal el original del escrito de expresión de agravios y el original del cuaderno incidental concluye la actuación del

Juzgado por lo que hace a la tramitación del recurso, y al recurrente únicamente le quedará esperar a que el Tribunal de Alzada resuelva lo conducente.

El agravio es considerado como la lesión de un derecho, y puede originarse por indebida aplicación de la ley o por la no aplicación de la ley que rige el caso, en el escrito de expresión de agravios se debe citar el precepto legal violado y explicar el concepto por el cual se considera infringido dicho precepto.

## **2.- Recurso de Queja.**

El recurso de queja está previsto en el artículo 95, fracción XI, de la Ley de Amparo los cuales establecen lo conducente que el recurso de queja es procedente, en contra de las resoluciones de un Juez de Distrito o del Superior de Tribunal responsable, cuando concedan o nieguen la suspensión provisional.

La fracción XI del artículo 95 de la Ley de Amparo fue adicionada por decreto de 30 de diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de diciembre de 1984, y entró en vigor a los 60 días siguientes, con esta adición se dejó insubsistente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la cual se sostenía el criterio de que

en contra del auto en que concedía o negaba la suspensión provisional no procedía recurso alguno.

El término para la interposición del recurso de queja es dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que surta efectos la notificación del auto combatido.

La queja deberá interponerse ante el Juez de Distrito, por escrito y acompañando una copia del mismo para cada una de las partes, recibido el escrito en que se promueve el recurso de queja el Juez o el Superior del Tribunal remitirán de inmediato el escrito en que se formule la queja con las constancias pertinentes tales como copia certificada del auto recurrido así como copia de las constancias de notificación, una vez que el Tribunal Colegiado de Circuito recibe el recurso de queja debe resolver lo conducente dentro de las setenta y dos horas siguientes. Por lo regular en la práctica se resuelve antes de las setenta y dos horas.

Es importante señalar que la queja es directriz para la suspensión definitiva.

En estas condiciones, al subsistir la resolución definitiva al auto combatido, el recurso de queja queda sin materia.

Con esto concluimos el tema de la suspensión del acto reclamado en forma generalizada, y en el siguiente capítulo abordaré la aplicación de la

teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora en la suspensión del acto reclamado, tema central de este trabajo, y que considero por demás importante.

## **CAPITULO TRES**

**APLICACIÓN DE LA TEORIA DE LA  
APARIENCIA DE UN BUEN DERECHO  
Y EL PELIGRO EN LA DEMORA EN  
EL INCIDENTE DE SUSPENSION EN  
MATERIA ADMINISTRATIVA.**

## CAPITULO TRES

**Aplicación de la Teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora en el incidente de suspensión en materia administrativa.**

**3.1 Definición y alcance de la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.**

*Chioyenda afirma que: "el tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón, esto, aplicable al juicio de amparo, significa que, si el particular tiene razón y de todos modos debe ir a Tribunales para que se le reconozca, el tiempo que se tarde en conseguirla, mientras dura el litigio, sus intereses deben estar protegidos por la suspensión, mientras se desarrolla un litigio en que pelea contra la administración pública para lograr que, a la postre, se le restituyan sus derechos".<sup>131</sup>*

Como se analizó en el capítulo anterior, la medida suspensiva dentro de nuestro sistema de amparo, reviste gran importancia en virtud de que su objetivo primordial es el de preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o interés de que se trate, para que la sentencia que en su día, muchas veces lejano, que declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, restituyendo al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

---

<sup>131</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Apariencia del Buen Derecho, Editorial Themis, México 1996, pág. 91.

Asimismo dentro de sus objetivos, también están evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, garantizar la reposición de los daños y la indemnización de los perjuicios que con su concesión pudiera causarse al tercero perjudicado, en el caso de no ser favorable el fallo final para el quejoso, e impedir que con su concesión se contravengan disposiciones de orden público o se siga perjuicio al interés social.

Una de las características de las medidas cautelares aunadas a las expresadas en el capítulo precedente, es la apariencia de un buen derecho. La suspensión como medida cautelar existe en razón de un derecho que necesita ser protegido provisional y urgentemente, con base en la producción de un daño o inminencia del mismo, mientras dura el proceso en que se discute dicha pretensión. Sin este peligro no hay medidas cautelares. Para ello es necesario un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación del trámite del juicio, que no es separable de otro preventivo cálculo de probabilidad, que es el de la existencia del derecho, cuya tutela se solicita a los Tribunales, es decir, sobre la existencia de la apariencia de un buen derecho. Cuando el Juzgador de Amparo presume dentro del proceso que la demanda es fundada, debe acogerla provisionalmente; ya que es suficiente en tal supuesto la invocación de un derecho justificado a primera vista de la demanda. Con la

finalidad de evitar que el juicio se quede sin materia, además de evitarle un daño de difícil o imposible reparación al quejoso.

Ahora bien, para lograr el objetivo de la suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, el Capítulo III, del Título Segundo, del Libro Primero de la Ley de Amparo, contiene una serie de disposiciones legales encaminadas todas ellas a conservar viva la materia del amparo, sin afectar intereses de terceros ni los intereses de la sociedad. Dentro de esas disposiciones legales se prevé, desde la suspensión automática de los actos reclamados hasta tomar las medidas que estime convenientes el juzgador, para que no se defrauden derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible. Lo anterior lleva implícito la existencia de otras diligencias que deben llevar a cabo las responsables, tales como poner a un reo en libertad o levantar un estado de clausura ya ejecutada (criterio sustentado recientemente por la Suprema Corte de Justicia), para producir una verdadera efectividad de la sentencia de fondo que puede un día ser favorable. Pues no bastaría la simple paralización en la ejecución de los actos para ello.

*“Así nuestro Máximo Tribunal concluye que:<sup>132</sup>*

*1.- La suspensión de los actos reclamados, participa de la naturaleza de una medida cautelar cuyos presupuestos son: la apariencia de un buen derecho y el peligro en la demora:*

---

<sup>132</sup> Idem, pág. 43.

2.- *El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.*

3.- *Dicho requisito, aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida se requiere la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de tal modo que según un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.*

4.- *El examen de la aparente inconstitucionalidad del acto reclamado, encuentra además su fundamento en el artículo 107, fracción X constitucional, en cuanto que establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho subjetivo que se dice violado.*

5.- *Tal examen debe realizarse sin prejuzgar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, que sólo puede determinarse en la sentencia de amparo, con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia del derecho.*

6.- *Dicho examen deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. De esta manera se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión."*

La apariencia de la existencia del derecho es pues, un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida cautelar y apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o muy cuestionable. Este presupuesto queda cubierto generalmente con el alcance de fundamentación del derecho, en la exposición que hacen los peticionarios en su escrito de demanda.

En tanto que el peligro en la demora, se basa en el temor fundado de la configuración de un daño a un derecho cuya protección se persigue y que, de no hacerlo inmediatamente, se corre el riesgo de que en el supuesto de recaer sentencia definitiva favorable, ésta permanezca incumplida.

Al respecto de la apariencia del buen derecho, *"Ricardo Couto señala que es, una base en los antecedentes legislativos y en la propia Constitución, para que el Juez tenga una amplitud de criterio para resolver sobre la suspensión, tomando en cuenta la probable o improbable constitucionalidad del acto reclamado. El texto íntegro de la fracción X del artículo 107 constitucional, refuerza esta tesis. Este precepto viene a cambiar radicalmente el mecanismo de la suspensión, al introducir, para sus condiciones de procedencia, un nuevo elemento de estudio: el de la naturaleza de la violación alegada"*.<sup>133</sup>

*"Con esta adición del 30 de diciembre de 1950 que se hizo al artículo 107 constitucional, se volvió a la fórmula antigua: "Los actos reclamados dice la fracción X del citado artículo- podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley. . ." Tenemos, pues, que ya no sólo por una ley secundaria, sino por la Constitución misma, la concesión de la suspensión es una función facultativa del juez, sujeta, claro está, a la realización de ciertos requisitos"*.<sup>134</sup>

*"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:*

*fracción 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"*.

<sup>133</sup> Ibidem., pág. 88

<sup>134</sup> Couto, Ricardo. Tratado Teórico de la Suspensión en el Amparo. Ed. Porrúa, 3ª., ed. México 1983, pág. 48.

Anteriormente, para conceder o negar la medida suspensiva, bastaba cumplir con los requisitos legales establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo y sopesar el perjuicio que el quejoso pudiera resentir con la ejecución del acto en relación al perjuicio que pudiera resentir la sociedad, de concedérsele la suspensión del acto reclamado al quejoso. Si el daño para la sociedad es mayor que el del quejoso, la suspensión era negada, y si por el contrario el perjuicio del quejoso en nada contravenía el interés de la sociedad, ésta debía concederse. En ningún momento la violación cometida era tomada en cuenta. Con esta reforma constitucional, el Juez de amparo debe tomar en cuenta también para la concesión de la suspensión, la naturaleza de la violación alegada. Es decir, debe considerar su carácter, su peculiaridad, su importancia, su gravedad, su trascendencia social, para saber si existe interés de la sociedad que impida que el acto reclamado sea suspendido.

El estudio que el juzgador haga será atendiendo también a la violación aducida, al perjuicio individual y al interés social que pueden resultar; y la conclusión conducirá a la apreciación provisional de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, para otorgar o negar la suspensión.

Si la violación existe y hay elementos que la presumen, el Juez hará un análisis de la naturaleza de la violación, en relación con el interés social, y si

existe una preponderancia de éste sobre el interés del quejoso, la suspensión será negada.

La aplicación de la teoría de la apariencia del buen derecho presupone que la suspensión, ordinariamente, debe ser negada, (generalmente porque el acto es consumado), y sólo mediante la apreciación provisional de la inconstitucionalidad del acto reclamado, es posible que se conceda.

Conforme al criterio de Ricardo Couto *"la nueva fórmula implicada en la fracción X del artículo 107 constitucional, es un argumento más en pro de la necesidad de asomarse al fondo del asunto para decidir sobre la suspensión"*.<sup>135</sup>

Ahora bien, por *"violación alegada debe entenderse que es aquella violación que al ejercitarse la acción de amparo, se aduce contra actos de autoridades que violan en perjuicio del quejoso, un derecho subjetivo público o bien que alteran el régimen federativo de distribución de competencias, produciendo invasión de soberanías, entre las autoridades federativas y las locales"*.<sup>136</sup>

La naturaleza de la violación en la suspensión debe ser tomada en cuenta con base en la esencia y propiedades características, tanto del acto de autoridad materia de impugnación, como del derecho subjetivo que se conculcó con dicho acto.

Para poder realizar esta operación el Juez de amparo debe advertir en el incidente de suspensión las evidentes irregularidades inconstitucionales que contengan los actos reclamados.

<sup>135</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ob. cit., pag. 89

<sup>136</sup> Idem, pág. 89-90.

Este examen superficial que se haga sobre el derecho invocado es consecuencia, en ocasiones, de los requisitos que la ley establece para el incidente de suspensión, pues para poder apreciar el perjuicio que se cause al agraviado, el concepto debe interpretarse jurídicamente, relacionando el perjuicio con el derecho de quien lo resiente, y sopesarlo con los otros elementos requeridos, es decir que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Enfatizando lo anterior, si el perjuicio al interés social o al orden público, es mayor que el que pudiera resentir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que el interés social y el orden público están por encima de intereses particulares, pero si sucede lo contrario, es decir, que el perjuicio que resintiera el particular en nada afecta al interés social, o no le afecta en mayor medida a que si se ejecutara el acto que, en apariencia es inconstitucional, el Juez debe conceder la suspensión.

Sin embargo, hay limitantes que impiden al Juez de Distrito hacer consideraciones concretas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, al existir tesis de jurisprudencia que establece que para resolverse cuestiones sobre la suspensión el juzgador no debe hacer apreciaciones sobre el fondo del asunto, de un modo absoluto.

Pero en la práctica, cada vez más se aprecia que el juzgador de amparo se asoma a cuestiones que atañen al fondo del asunto, lo que pone de manifiesto que la tesis que se sustenta en este trabajo (la apariencia de un buen derecho y el peligro en la demora), tiene una aplicación más práctica que teórica. Es así como el juzgador de amparo se verá ya no sólo facultado, sino obligado a hacer tales consideraciones sobre el fondo del asunto, siempre y cuando se satisfagan los requisitos legales para el incidente de suspensión, sin que esto implique prejuzgar de modo absoluto sobre la resolución final.

A manera de ejemplo citaré una tesis de nuestro Máximo Tribunal en la que se resolvió de la siguiente manera, tesis visible en la página 3078, de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1988, y que dice:

*“SUSPENSION.- Aún cuando se trate de la aplicación de disposiciones de interés general, si las autoridades responsables no apoyan sus actos, en algún motivo legal, es procedente conceder la suspensión, y otorgarla sin fianza cuando no haya tercero interesado”.*<sup>137</sup>

El criterio anterior reconoce que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la medida suspensiva existe y le pertenece aunque sea en apariencia. En efecto, se presenta un acto reclamado cuya ilegalidad queda probada en la tramitación del incidente de suspensión, aún de manera presuntiva, indiciaria o aparente que, para el juzgador, que es un perito en

---

<sup>137</sup> Ibidem, pág. 30

derecho, resulta ser probable o certera, por lo que para poder conceder o no la suspensión para mantener viva la materia del amparo y evitar se le causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso, hará un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia de fondo.

Es decir, que una vez que el juzgador de amparo analice las pruebas que obran en el cuaderno incidental para constatar la certeza del acto reclamado y poder conceder la suspensión, puede realizar una apreciación de los posibles vicios de inconstitucionalidad del acto reclamado, que aparezcan evidentes para decidir sobre el otorgamiento de la medida suspensiva, haciendo consideraciones sobre el fondo del negocio, aunque de manera limitada y con las reservas probatorias que se establecen para el propio incidente de suspensión, dichas consideraciones son provisionales y sin prejuzgar sobre la resolución final, sino sólo para efectos exclusivos de la suspensión.

Es así como nuestro Máximo Tribunal ha emitido criterio sobre el particular en la siguiente tesis jurisprudencial, que a la letra dice:

***“SUSPENSIÓN, PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.- La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son: la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la***

*concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además su fundamento en el artículo 107, fracción X constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base a un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión".<sup>138</sup>*

De todo lo anterior aparece que la aplicación de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora está supeditada siempre a lo establecido por la Ley de Amparo en lo que se refiere a la materia de suspensión y se aplicará en relación a casos en que previamente se hayan satisfecho los requisitos del artículo 124 de dicho ordenamiento, requisitos sin los cuales, aún de hallarse presuntamente inconstitucional el acto reclamado la suspensión deberá negarse.

<sup>138</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996, Novena Época, tesis 15/96, pág. 16.

Si por el contrario el acto es consumado, ordinariamente debiera negarse la medida suspensiva, en base a la apreciación que el juzgador de Amparo haga sobre la presunta inconstitucionalidad del acto reclamado, la suspensión deberá concederse.

Es así como concluimos este apartado expresando que la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, en el incidente de suspensión reviste gran importancia, ya que faculta al juzgador de amparo a realizar un análisis preliminar sobre el fondo del asunto para resolver solamente sobre la concesión o negación de la medida suspensiva, y jamás prejuzgando sobre el fallo final del juicio de garantías. Evitando de esta manera que el juicio de garantías quede sin materia y causarle daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, haciendo en un momento dado hasta ilusoria la protección de la justicia federal, pues el peligro en la demora radica en que de no otorgarse la medida cautelar suspensiva, el quejoso quede a la deriva, la materia del juicio constitucional se extinga, no pudiendo ejecutarse de manera eficaz e íntegra la sentencia que se dicte en el litigio a favor del agraviado.

### **3.2 Operatividad actual de la suspensión del acto reclamado en materia administrativa.**

#### **3.2.1 La Clausura y el Acto Consumado.**

Por su naturaleza y eventual consumación, la suspensión, generalmente, tiene por objeto evitar la ejecución de ciertos actos, porque lógicamente, puede evitarse lo que aún no sucede, de allí que sólo pueda obrar hacia el futuro y nunca sobre el pasado. Esta es la distinción fundamental entre la concesión de la suspensión, que previene daños impidiendo la realización de los actos que los causarían, y la concesión de amparo, que repara los daños ya sufridos invalidando los actos que los originaron.

La Suprema Corte tradicionalmente recogió lo anterior de la siguiente manera; *“La institución suspensiva también garantiza la conservación de la materia del juicio, lo cual implica que al resolverse sobre ella no puedan abordarse cuestiones propias del fondo del asunto ni sus efectos pueden coincidir con los propios de la sentencia, pues eso equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto y anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá nunca sea favorable al quejoso.*

*Estas dos reglas supremas de la suspensión en el juicio de amparo mexicano seguidas siempre, han provocado esfuerzos de interpretación por los juzgadores para conceder o negar suspensiones tratándose del problema de clausuras.”<sup>139</sup>*

Algunos Tribunales ubican o conceptúan a la clausura como un acto consumado, contra la cual, en ningún caso puede otorgarse la suspensión para el efecto de que se levanten los sellos y continúen funcionando los giros, pues ello significaría darle efectos restitutorios reponiendo al quejoso en el goce de

<sup>139</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ob. cit., pág. 99.

la garantía supuestamente violada y se estaría prejuzgando la materia del amparo, haciendo innecesaria la sentencia constitucional pues el quejoso obtendría anticipadamente el mismo beneficio en caso de hallarse inconstitucional el acto reclamado, porque puestos los sellos en una negociación, se crea una situación de cierre del negocio que no requiere de la realización de actos posteriores o de actos futuros para causar perjuicio al afectado.

Otros en cambio, sostienen que se trata de un acto de tracto sucesivo, en virtud de que la clausura no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo.

En la tesis jurisprudencial sustentada al respecto por nuestro Máximo Tribunal se sostiene lo siguiente:

**“SUSPENSION. DISTINCION ENTRE LOS ACTOS DE TRACTO SUCESIVO Y ACTOS CONTINUOS.-** En los actos de tracto sucesivo, existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin; se precisa la realización de acciones periódicas por parte de la autoridad a fin de que en el transcurso del tiempo el acto siga produciendo efectos. Piénsese, por ejemplo, en la intervención de una negociación: el acto de intervención se repite una y otra vez en cada operación contable, comercial o administrativa, llevada a cabo por el funcionario encargado de la tarea. Precisamente, es debido a la necesaria reiteración de los actos de la autoridad que la medida suspensiva solicitada en contra de una intervención, o de cualquier otro acto de tracto sucesivo, es procedente porque con ella se impide la realización para el futuro de acciones similares sin invalidar aquellas ya realizadas al momento de decretarla, ni reparar los daños hasta entonces sufridos, pues esto será materia de la sentencia protectora que en su caso llegare a dictarse. Por el contrario, existe otra categoría de actos, denominados continuos o continuados, en donde no existe una pluralidad de acciones con unidad de intención: el acto se consuma una sola vez, sin necesidad de repetir sucesivamente las acciones de la autoridad, y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado. La

*circunstancia de que las acciones de la autoridad no se repitan en el tiempo es justamente lo que impide conceder la medida suspensiva cuando se solicita en contra de esta clase de actos. Para ilustrar este supuesto, piénsese en una clausura: ya ejecutada la orden respectiva, exteriorizada en la colocación de los sellos o marbetes en el local, los efectos de la clausura se prolongan en el tiempo impidiendo la continuación del funcionamiento del giro, sin necesidad de repetir una y otra vez la actuación de la autoridad, en razón de lo cual no puede otorgarse la suspensión para que se reabra la negociación, pues ello significaría volver las cosas a su estado anterior, reponiendo al quejoso en el goce de las garantías supuestamente violadas".<sup>140</sup>*

El acto de clausura se entiende ejecutado una vez que se han impuesto en el lugar o establecimiento los sellos o marbetes, entonces debe estimarse que la clausura, si bien es un acto jurídico que se inicia con la imposición de los sellos, sus efectos materiales se prolongan en el tiempo, y por esa razón, aunada al recto criterio del juzgador, debe la suspensión del acto reclamado, lograr levantar los sellos de clausura ya ejecutada, con la finalidad de que la empresa afectada siga prestando sus servicios al público, mientras espera la resolución final.

Sin embargo, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en resolución a la contradicción de tesis de ese tema sostiene:

**"CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLO ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSIÓN POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO.-** No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es un acto consumado. En cambio debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva, ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la octava parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice:

**"ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.** Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no se

<sup>140</sup>Góngora Pimentel. La Suspensión de los Actos Reclamados. pág. 59- 60.

*sigan verificando y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman.*"<sup>141</sup>

Contrariamente al contenido de la última tesis, se estima que la clausura es un acto consumado en cuanto que ésta se agota una vez que se ha emitido la orden respectiva y una vez que se han fijado los sellos o marbetes en la parte exterior del local o establecimiento, lo que sí es prorrogable en el tiempo son sus efectos, y no la orden de clausura en sí.

Ahora bien, en cuanto a las clausuras, hay tesis de jurisprudencia que establece que:

**"CLAUSURAS. SON ACTOS CONSUMADOS. EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSION.** La suspensión tiene por objeto evitar la ejecución de ciertos actos y, lógicamente, puede evitarse lo que aún no sucede, de allí que sólo pueda obrar hacia el futuro y nunca sobre el pasado. Esta es la distinción fundamental entre la concesión de la suspensión, que previene daños impidiendo la realización de los actos que los causarían, y la concesión del amparo, que repara los daños ya sufridos invalidando los actos que los originaron. La institución suspensiva también garantiza la conservación de la materia del amparo, lo cual implica que al resolverse sobre ella no pueden abordarse cuestiones propias del fondo del asunto ni sus efectos pueden coincidir con los propios de la sentencia, pues eso equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto y anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá nunca sea favorable al quejoso. Así en ningún caso puede otorgarse la suspensión contra una clausura para el efecto de que se levanten los sellos y continúen funcionando los giros, pues ellos significaría darle efectos restitutorios reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada, esto es, se le permitiría ejercer su libertad de comercio, y se prejuzgaría – no conservaría – la materia del amparo, haciendo prácticamente innecesaria la sentencia constitucional porque el quejoso obtendría anticipadamente el mismo beneficio en caso de hallarse inconstitucional el acto reclamado."<sup>142</sup>

En efecto, y de acuerdo con el criterio del Ministro Góngora Pimentel, la clausura es un acto consumado, es decir es un acto instantáneo, que se

<sup>141</sup> Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. Tomo III, en Materia Administrativa, tesis número 982, Octava Época, pag. 774.

<sup>142</sup> Góngora Pimentel, Genaro. La Suspensión del Acto Reclamado., tesis, 502, pag. 200

ejecuta por una sola vez, en razón a que se ubica dentro de la categoría de los “actos continuos o continuados, en donde no existe una pluralidad de acciones con unidad de intención, sino que el acto se consuma una vez sin necesidad de repetir sucesivamente las acciones de la autoridad, y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado. La circunstancia de que las acciones de las autoridades no se repitan en el tiempo es lo que impide se conceda la suspensión contra esta clase de actos”. Es decir una vez que se ha llevado a cabo la ejecución de la orden de clausura y se han fijado los sellos o marbetes en el local, se tiene por entendido, que ésta se ha ejecutado, y por lo tanto es un acto consumado contra el cual jurídicamente es imposible conceder la suspensión del acto reclamado, pues de hacerlo equivaldría a darle efectos restitutorios, lo cual es sólo potestad de la sentencia que ponga fin al juicio principal. No obstante, es posible que se conceda la medida suspensiva en contra de sus efectos, que se prorrogan en el tiempo. Al respecto nuestra Suprema Corte de Justicia, en tesis de jurisprudencia, sostiene que:

***“SUSPENSION. CASO EN QUE PROCEDE CONTRA EFECTOS DE LOS ACTOS CONSUMADOS. Aun cuando se trate de hechos consumados, la suspensión debe concederse respecto de los efectos o actos de ejecución que de ellos se deriven, cuando de no concederla, se dejaría sin materia el juicio de garantías.”***<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Góngora Pimentel, Ob. cit. tesis 84, pág. 41.

Así pues, cuando se concede la suspensión en casos de clausura ejecutada, es en relación a sus efectos, y con la única finalidad de evitar que el juicio en lo principal quede sin materia, haciendo ineficaz la sentencia que pudiera dictarse a favor del quejoso, al término del juicio de garantías si resulta que la clausura es un acto inconstitucional.

### **Posibilidad de suspensión por derechos supremos.**

Ahora bien, cabe preguntarse ¿qué motivos permiten que se levanten los sellos de una clausura que ya se ha ejecutado?

La clausura de una negociación puede dar lugar a la pérdida definitiva de ese centro de trabajo, a veces, el único sostén del empresario, ya que una vez que han sido puestos los sellos de clausura en el local en cuestión, es violatorio de la ley el hecho de que alguien intente abrir el lugar en cuestión aún, cuando se haya interpuesto el amparo por considerarse que dicha clausura es un acto inconstitucional, y si se solicitó la suspensión del acto reclamado, ésta de entrada es negada por ser un acto consumado.

Recordemos pues que nuestro juicio de amparo se desarrolla en sus dos instancias: Juez de Distrito y Tribunal Colegiado o Suprema Corte. Desgraciadamente, nuestro sistema de justicia no suele ser expedito por la excesiva carga de trabajo que se presenta hoy en día en nuestros Tribunales, así que en casos de clausura poder establecer cuánto tiempo se llevará el juicio

para saber si se concede el amparo o no es prácticamente imposible, lo que provoca incertidumbre en el quejoso y el desaliento ya que si en un momento dado el juicio le es favorable al término de éste no tendrá recursos ni ganas de reabrir su negociación. Además no es permisible de acuerdo con la doctrina y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hacer declaración alguna sobre las indemnizaciones a que puede dar lugar el acto consumado de un modo irreparable, ya que la única finalidad de nuestro juicio de amparo es restituir las cosas al estado que guardaban antes de cometida la violación constitucional. Por lo que para poder exigir la indemnización correspondiente a las responsables en caso de ser favorable para el quejoso el amparo, se deberá instaurar un juicio civil.

Estas razones llevan a pensar en que, en ciertos casos, debe estimarse que la clausura, si bien es un acto jurídico que se consume con la ejecución de la orden y la imposición de los sellos, sus efectos materiales se prolongan en el tiempo y, por esa razón debe la suspensión del acto reclamado, cuando proceda lograr levantar los sellos de clausuras ya ejecutadas.

Por lo tanto la empresa o negociación podría en tanto se resuelve el juicio en lo principal, seguir prestando sus servicios, sin perjuicio de que si se resuelve a favor de las responsables, éstas tienen expeditos sus derechos.

Pero para poder lograr levantar los sellos de una clausura ejecutada, con apoyo en la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, indiscutiblemente deberá presumirse que el acto es inconstitucional, para lo cual la quejosa debe antes que nada reunir los requisitos que establece la Ley de Amparo, en su artículo 124 constitucional, debiendo exhibir su licencia de funcionamiento que acredite que ha cubierto el requisito del orden público, porque de no cumplirse con dicho requisito, la suspensión le será negada. Así encontramos el siguiente criterio:

**"SUSPENSION. ES ILEGAL CONCEDERLA CONTRA LA ORDEN DE CLAUSURA QUE SE DICTA POR CARECER EL NEGOCIO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO. Un giro mercantil no puede abrirse al público si carece de licencia de funcionamiento, la cual debe ser otorgada por la autoridad competente una vez que se hayan cumplido los requisitos establecidos al efecto en la ley de la materia, por lo que si no se ha resuelto una solicitud de licencia de funcionamiento es ilegal conceder la suspensión solicitada en contra de la orden de clausura que se dicte en su perjuicio, por carecer, el negocio, propiedad del quejoso, de licencia de funcionamiento, ya que con el otorgamiento de la suspensión solicitada se permite el funcionamiento de un negocio sin la licencia correspondiente, con lo cual se contravienen disposiciones de orden público y, por lo tanto, no se satisface el requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo."**<sup>144</sup>

Como ya se precisó con anterioridad, se levanta la clausura con la finalidad de preservar la materia del juicio en lo principal y en relación a sus efectos y únicamente a los acontecidos a partir de que se otorga la suspensión, nunca en relación a hechos que ya sucedieron, pues se caería en el error de darle efectos retroactivos a dicha interlocutoria, pues eso solo le atañe a la sentencia de fondo.

<sup>144</sup> Idem., tesis 505, pág. 201.

Por otro lado, la clausura puede ser por tiempo determinado o temporal o bien definitiva, por lo cual contra la primera si procede conceder la medida suspensiva para evitar que el juicio de garantías quede sin materia al agotarse ésta en el tiempo.

Así encontramos el siguiente criterio sustentado por nuestro Máximo Tribunal:

**"SUSPENSION. PROCEDENCIA DE LA. TRATANDOSE DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO.**

*Cuando el acto reclamado en el juicio de garantías consiste en clausura temporal, ejecutada, procede conceder la suspensión con el objeto de que el término por el cual se decretó la clausura no se extinga, de modo que no quede sin materia el amparo y se haga imposible la restitución de las cosas al estado que tenían antes de cometerse la violación de garantías; siempre que concurren los requisitos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, particularmente los referentes al interés social y al orden público; toda vez que de no concederse la medida suspensiva, se propiciaría que las sanciones administrativas de carácter temporal, como la clausura por tiempo determinado, quedaran fuera del control constitucional, en virtud de que al transcurrir el período por el que fue impuesta, el juicio de amparo devendría improcedente y, por lo tanto, no se podría analizar su constitucionalidad."*<sup>145</sup>

Por lo tanto, conforme al criterio transcrito, la clausura por tiempo determinado, sí es susceptible de suspenderse, con el objeto de evitar que el juicio de garantías quede sin materia, y por consiguiente evitarle al quejoso daños de difícil o imposible reparación al consumarse el acto de modo irreparable.

**3.2.2 Procedimientos Administrativos seguidos en forma de juicio.**

<sup>145</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo 56, Agosto de 1992, tesis 7/92. Octava Epoca, pág. 18.

Como lo apuntamos en un capítulo previo, los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio son todos aquellos emanados de una autoridad administrativa, en los cuales no siempre se presenta un litigio propiamente dicho, es decir, no necesariamente hay que dirimir una controversia entre las partes que son un actor y un demandado, sino que puede tratarse de una decisión que impone una autoridad administrativa a un particular, quien se ve obligado a defenderse de esta decisión por los medios que la misma autoridad le establece, definiéndose como aquella secuencia de actos, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado consistente en la nulificación de dicha decisión adversa. Puede ser activado de dos maneras: Oficiosa por la administración o a instancia de los particulares.

En ambos casos debe agotarse cada una de las etapas del procedimiento, concluyéndose con una resolución que decida sobre el derecho o la sanción que proceda.

Respecto a los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, ha surgido una confusión con los procedimientos judiciales, ya que para efectos de la suspensión, ésta es negada por considerarse que son de orden público. En efecto no son iguales, sin embargo, también hay un interés público que se salvaguarda.

Al respecto el siguiente criterio establece:

**"SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO JUDICIAL, IMPROCEDENTE CONCEDER LA.** Debido a que el procedimiento judicial es de orden público, se considera de extrema gravedad la suspensión del mismo, porque tiene por objeto declarar un derecho o constituirlo, a través de la sentencia que se dicte en el juicio respectivo, en lo que se encuentra primordialmente interesada la sociedad."<sup>146</sup>

Ahora bien, en los procedimientos judiciales la suspensión es improcedente por considerarse que su consecución es de orden público, y así lo sustenta tesis jurisprudencial:

**"SUSPENSION EN EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. DIFERENCIAS.-** Es cierto que jurisprudencialmente se ha determinado que siendo el procedimiento judicial de orden público, es inconducente la suspensión que tienda a detenerlo; pero debe dejarse claramente establecido que esta jurisprudencia es inaplicable al procedimiento administrativo en el que, si se cumplen los requisitos legales, sí es posible decretar la suspensión."<sup>147</sup>

Por lo tanto una vez que se han cubierto los requisitos legales que para la suspensión se han establecido en la Ley de la Materia, el procedimiento administrativo si es factible de suspenderse siempre que no exista un interés social mayor, como por ejemplo las inspecciones en materia administrativa y fiscal.

Debe destacarse que sólo cuando los actos en el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio tengan sobre las personas o cosas una ejecución de imposible reparación pueden ser impugnadas de inmediato por la vía de amparo sin necesidad de agotar el recurso administrativo en

<sup>146</sup> Góngora Pimentel, Ob. cit., tesis 1689, pág. 618.

<sup>147</sup> Idem., tesis 1692, pág. 619

forma definitiva. De igual forma se hará cuando se impugne la constitucionalidad de la ley aplicada en el procedimiento.

La definitividad de dichos procedimientos y el cumplimiento de los requisitos legales establecidos por la Ley Reglamentaria de la Materia respecto al incidente de suspensión, son la pauta para la concesión o negación de la suspensión del acto reclamado.

Así lo sustenta esta tesis jurisprudencial:

**"SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LA ADMISIÓN DE RECURSOS ORDINARIOS.-** Es improcedente conceder la suspensión contra el auto que admita un recurso, porque la parte quejosa no sufre perjuicio alguno, ya que conserva expeditos sus derechos para hacerlos valer durante la substanciación de la alzada."<sup>148</sup>

### 3.2.3 En materia de contribuciones.

El acto reclamado en materia fiscal es susceptible de suspenderse en su ejecución (cobro) siempre que se otorgue garantía del interés fiscal. En materia fiscal la garantía consiste en asegurar el crédito fiscal (la misma debe actualizarse cada año).

Respecto a la operatividad actual de la suspensión del acto reclamado en el pago de contribuciones el artículo 135 de la Ley de Amparo establece:

**"Artículo 135.-** Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o de la entidad Federativa o Municipio que corresponda.

*El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del Juez, o cuando*

<sup>148</sup> Ibidem., tesis 1818, pág. 662.

*previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables”.*

En este caso se garantiza mediante billete de depósito (peso sobre peso), cuando el cobro sea una suma que exceda de la posibilidad del quejoso, o cuando se haya garantizado el interés fiscal ante la autoridad exactora, mediante juicio de nulidad, el depósito no será exigible. También se otorga la facultad discrecional al Juez para conceder o negar la medida suspensiva, es decir, aunque se satisfagan los requisitos aludidos al incidente de suspensión y en base a esta discrecionalidad, el Juez puede negar la suspensión.

Para explicar esto se hace necesario apoyarnos en tesis jurisprudencial sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa el Primer Circuito, que a la letra dice:

**“SUSPENSION. TRATANDOSE DE CONTRIBUCIONES DEL ARTICULO 135 DE LA LEY DE AMPARO CONCEDE AL JUEZ LA FACULTAD DISCRECIONAL PARA OTORGAR LA.-** El artículo 135 de la ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales dispone que es facultad discrecional del Juez el otorgamiento de la suspensión cuando ésta se pida contra actos reclamados que importen el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, siempre y cuando el solicitante de dicha medida cautelar otorgue garantía la cual siempre deberá consistir en depósito. A mayor abundamiento, la Ley de Amparo en su artículo 135, por un lado posibilita al Juzgador para que discrecionalmente conceda la suspensión, pero por el otro lo restringe, ya que para otorgarla debe sujetarse, por regla general al requisito de previo depósito sin permitir otra clase de garantía”.<sup>149</sup>

<sup>149</sup> Ibidem., tesis 681, pág. 262.

En la práctica siempre se concede la suspensión contra contribuciones si se garantiza el interés fiscal. Sin embargo ésta facultad discrecional que otorga el artículo 135 de la Ley de Amparo al juzgador no debe ser arbitraria, ya que dicha facultad para conceder la medida suspensiva contra el pago de impuestos se aplica en casos concretos y aislados que no perturben el normal funcionamiento del Estado, ya que de lo contrario, es decir, cuando el adeudo al Fisco, sea de tal magnitud, que prive al estado de su normal funcionamiento, que no pueda seguir prestando los servicios públicos a su cargo, la suspensión deberá negarse. Pero para poder tener las bases el juzgador de amparo, el Estado tendrá la carga de la prueba. Así es, deberá aportar elementos suficientes al Juez para probar el detrimento que se le cause con la concesión de la suspensión en el pago de contribuciones.

Así lo establece la tesis jurisprudencial sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, que a la letra dice:

*“SUSPENSION. IMPUESTOS.- Al conceder la suspensión en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo, el Juez deberá usar su discreción en forma tal que la suspensión se niegue cuando en autos haya elementos bastantes para suponer, para los efectos del incidente, que si se concede la medida se privaría al gobierno de sumas cuantiosas, en forma tal, que se le impediría prestar los servicios públicos indispensables o continuar la marcha normal de las funciones públicas. Pero para llegar a tal conclusión no basta que las autoridades afirmen en forma dogmática que el número de amparos es tal que se verá seriamente afectada su capacidad de expensar los servicios públicos, sino que será menester que aporten al ánimo del juzgador elementos de prueba que lo lleven a esa conclusión, en la forma de juicio sólo probable que se hace necesario para los efectos de la suspensión. De lo contrario se caería en una denegación de justicia para los gobernados y en un sistema suspensivo que quedaría a merced de la afirmación incomprobada y carente de apego de las autoridades responsables. Lo cual es tanto más grave, cuanto que los gobernados garantizan el pago de los daños y perjuicios*

que causan con la suspensión, incluyendo los enormes recargos moratorios fiscales (que son exorbitantes en relación con los recargos civiles y mercantiles), mientras que las autoridades suelen pensar (sin que aquí se proceda resolver al respecto) que no están obligados a responder de los daños y perjuicios que causarían con la ejecución de los actos reclamados, que resultaron luego ilícitos, al volver las cosas al estado que tenían antes de la violación. Pues no suelen ser fáciles ni rápidos los trámites de devolución de los impuestos, ni al devolverlos se suelen pagar a los causantes intereses semejantes a la tasa moratoria que se cobra en materia fiscal. Por otro lado cuando se trata de impuestos nuevos o de tasas nuevas, es más clara la carga que las autoridades tienen de probar que sin la nueva percepción les será imposible afrontar la carga de los servicios públicos y la marcha normal de las funciones públicas. Luego, si las autoridades no aportan los elementos documentales que lleven a la convicción del juzgador que por tal o cual número de amparos o por tal o cual monto probable de impuesto no recibido, por tal o cual tiempo probables, pero precisando claramente todos esos datos, se producirá el problema antes descrito en cuanto al gasto público, el juez carece de elementos para negar por ello la suspensión. Siendo también de notarse que no basta señalar cuantos causantes dejarían de pagar que cantidad durante tal tiempo probable, sino que será menester también aludir a cuantos causantes seguirían pagando normalmente por no haber pedido amparo, y cuál sería la recaudación probable por ese concepto y cuáles son los gastos que se deben afrontar y a cuánto ascendería en el lapso probable de duración de juicio. Sin todos esos elementos, se repite, tanto los causantes como los Jueces de Amparo estarían a merced del dicho dogmático de las responsables, lo que resulta inaceptable en un estado de derecho, como constitucionalmente debe ser el nuestro".<sup>150</sup>

**"IMPUESTOS. SUSPENSION CONTRA SU PAGO. AL ESTADO CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA.-** Este Tribunal considera que la tesis número 124 de la Tercera Parte del Apéndice al semanario Judicial de la Federación publicada en 1975, que contiene la tesis de ejecutorias correspondientes a la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, refrenda a que "la facultad discrecional que la ley otorga para conceder la suspensión contra el pago de impuestos previo depósito, se aplica por regla general, en casos concretos, aislados, que no puedan ocasionar perjuicios al Estado; pero cuando con dicha suspensión se acarreen evidentes perjuicios al Estado, porque se le prive de sumas cuantiosas, que le correspondan por concepto de impuestos, imposibilitando así la marcha normal de las funciones públicas. Es improcedente conceder la suspensión contra el pago de impuestos", requiere para su aplicación, que sea el Estado quien aporte en autos elementos de convicción suficientes que lleven al ánimo del juzgador a la certeza de que efectivamente, de concederse la suspensión definitiva, se imposibilitaría la marcha normal de las funciones públicas, pues evidentemente se refiere a un caso extremo que pudiera dar lugar a perjudicar el desarrollo normal de los servicios públicos a cargo del Estado, porque el monto de los impuestos cuyo cobro entrañan los actos reclamados, sea de tal manera cuantioso, que su no percepción coloque al Estado en la situación precaria de no poder desempeñar los servicios públicos a su cargo".<sup>151</sup>

<sup>150</sup> Ibidem., tesis 713, pág. 275.

<sup>151</sup> Ibidem., tesis 702, pág. 271.

Por lo que en este sentido resulta difícil determinar la cantidad por la que el Estado se vea imposibilitado para seguir prestando sus servicios, ya que precisar esta clase de cantidades en la práctica resulta muy complicado y aplicable sólo al caso concreto.

Ahora bien, cuando el Juez de Amparo concede la suspensión, para que ésta surta sus efectos, el quejoso deberá garantizar la cantidad por la que se solicita la medida suspensiva, con la garantía presentada ante la autoridad exactora.

Así lo sustenta tesis jurisprudencial, que establece:

**"SUSPENSIÓN. TRATÁNDOSE DEL COBRO DE IMPUESTOS. LA GARANTÍA QUE SE EXIGE DEBE SUJETARSE A LO ESTABLECIDO POR LA LEY DE AMPARO Y NO POR EL CÓDIGO FEDERAL.-** Cuando los actos reclamados importan el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, a efectos de que la medida que se conceda adquiera plena eficacia, requiere del otorgamiento de la garantía del interés fiscal mediante depósito de dinero que ampare la cantidad a que asciende el crédito combatido, como única forma legalmente prevista por el artículo 135 de la Ley de Amparo, salvo los casos de excepción, que el propio precepto contempla. Sin embargo, aún cuando dentro de estos supuestos de excepción se permite el aseguramiento del interés fiscal sin constituir depósito en dinero, en cualquier caso esa otra forma debe estar contemplada por la Ley de Amparo y para ello de acreditarse ante el Juez por el quejoso que se encuentra precisamente dentro de tales supuestos, esto es, que se trate del cobro de sumas que excedan sus posibilidades, o bien que se trate de persona distinta al sujeto pasivo directo de la relación tributaria, o que la garantía se hubiese constituido ante la autoridad exactora, previamente a la petición de suspensión ante Juez de Distrito, pero no demostrándose ninguna de dichas excepciones, la garantía del interés fiscal se deberá hacer conforme a lo previsto por el aludido artículo 135 de la Ley de Amparo (y no conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación) considerando que la garantía se constituye dentro del procedimiento administrativo respectivo".<sup>152</sup>

En la práctica el otorgamiento de la suspensión suele suceder en el siguiente orden:

<sup>152</sup> Ibidem., tesis 698, pág. 269.

- a) se presenta la demanda;
- b) se garantiza ante autoridad exactora;
- c) se presenta la garantía al incidente de suspensión.

Ahora bien en materia fiscal se presentan las siguientes forma de garantía, conforme al artículo 141 del Código Fiscal de la Federación. Formas de garantizar el interés fiscal:

- a) Billeto de depósito.
- b) Prenda.
- c) Hipoteca.
- d) Fianza de una afianzadora (no de terceros privados. Debe actualizarse el monto cada año).
- e) Obligación solidaria de terceros debiendo comprobar su solvencia para responder de la deuda, a juicio de la autoridad fiscal.
- f) Embargo administrativo.
- g) Embargo de acciones o valores sólo cuando no alcancen los anteriores y a juicio de la autoridad.

Con las formas descritas se garantiza que no se lleve a cabo el procedimiento administrativo de ejecución (lo que implicaría el pago de gastos de cobranza). La forma de garantizar se debe acreditar en el incidente de suspensión.

Por lo que podemos apreciar en cuanto a formas de garantía del interés fiscal, el propio Código Fiscal es más accesible, ya que la Ley de amparo es muy limitativa al permitir garantizar el interés fiscal sólo a través del depósito de dinero en efectivo ante el Banco de México, ante una institución de crédito o ante la misma autoridad exactora, cuando existen medios más accesibles y con mayores beneficios para los particulares.

En la práctica, por lo regular, el particular garantiza el interés fiscal ante la propia autoridad exactora, por lo que cuando se pide garantía para que la suspensión del acto reclamado surta efectos, basta con demostrar que ya está garantizado dicho interés.

#### **3.2.4 En Materia Agraria.**

La suspensión del acto reclamado en materia agraria es trascendental ya que la ejecución de una resolución dotatoria de tierras le produce al agraviado daños y perjuicios de gran entidad y de difícil reparación.

#### **Procedencia de la suspensión en el amparo tutelar de la pequeña propiedad agrícola o ganadera.**

Respecto a la pequeña propiedad rural hay criterio sustentado por la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal de Justicia en el sentido de que la suspensión del acto reclamado es procedente siempre y cuando el titular de la

acción cuente con un certificado de inafectabilidad. La falta de dicho documento produce la improcedencia de la medida cautelar

El criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte se sustenta en el siguiente razonamiento:

El beneficio de la medida suspensiva era negado, en virtud de que de acuerdo al artículo 124 de la Ley de Amparo, en su fracción II se afectaba el interés social cuando se paralizaba la ejecución de resoluciones presidenciales dotatorias de tierras y aguas, sin embargo haciendo un análisis comparativo con el derecho sustentado por el titular del certificado de inafectabilidad, y el interés social se decidió que el interés del quejoso prevalecía sobre el interés social ya que el mismo Estado al otorgar el certificado reconoce que la propiedad es inafectable y también hay un evidente interés social en que la pequeña propiedad sea respetada. Por lo tanto ante la presencia de dos intereses prevalecerá el sustentado por el certificado de inafectabilidad.

Así se encuentra establecido en tesis jurisprudencial, que a la letra dice:

**"SUSPENSION CONTRA RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O RESTITUTORIAS DE EJIDOS. NO PROCEDE CUANDO SOLO SE ALEGA QUE SE REUNEN LOS REQUISITOS DEL ARTICULO 252 DE LA LEY DE LA REFORMA AGRARIA.-** La equiparación de derechos, en términos del artículo 252 de la Ley de la Reforma Agraria (artículo 66 del Código Agrario), de los sujetos que reúnen los diversos requisitos que el mismo previene, con los que a su vez se otorgan a los propietarios amparados con certificados de inafectabilidad, no puede llevarse al extremo de pretender que el que carezca de certificado o de un acuerdo presidencial de inafectabilidad, tenga derecho a la suspensión sólo con invocar o alegar su calidad de poseedor. Tal beneficio únicamente puede otorgarse al titular del documento o del acuerdo en cuestión, por constituir éstos el reconocimiento oficial de que su inmueble ha sido declarado expresamente por la suprema autoridad agraria como inafectable.

*En efecto, en los casos en que promueve el juicio de amparo y se pide en él la suspensión de los actos reclamados consistentes en resoluciones presidenciales en materia agraria, o su ejecución, sin que se exhiba el correspondiente certificado o se acredite la existencia de un acuerdo de inafectabilidad, es inaceptable que el Juez de Distrito atienda al simple dicho del quejoso en el sentido de que reúne los requisitos del precitado artículo de la Ley Federal de Reforma Agraria, para concederle sin más trámite la suspensión; y también lo es que el juzgador estudie los elementos de prueba respectivos, en el caso de que los aporte el promovente del juicio, para determinar si están cabalmente satisfechos los requisitos del precepto legal invocado. La suspensión concedida sin taxativas de ninguna especie traería como consecuencia lógica el abuso del juicio de amparo y acarrearía la paralización de numerosos procedimientos agrarios, contrariando así el interés público que éstos revisten; y la técnica procesal del incidente de suspensión no permite, por otra parte, el otorgamiento de ese beneficio con base en el estudio de las pruebas aportadas, pues de procederse así se estaría prejuzgando acerca del fondo del asunto, lo que es inadmisibile".<sup>153</sup>*

### **La suspensión de los actos reclamados en materia agraria.**

De acuerdo al artículo 212 de la Ley de Amparo, son sujetos de derecho agrario: los núcleos de población ejidal o comunal, así como los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como, en su pretensión de derechos, a quienes pertenezcan a la clase campesina.

La suspensión del acto para los sujetos de derecho agrario se puede clasificar en dos grandes apartados: Prejudicial y dentro del juicio de amparo indirecto.

La suspensión del acto reclamado prejudicial esta establecida por los artículos 215 y 220 de la Ley de Amparo. El artículo 215 de la Ley de Amparo establece:

*"Artículo 215.- Si se omitiere la justificación de la personalidad en los términos del artículo anterior, el juez mandará prevenir a los interesados para que la acrediten, sin perjuicio de que por separado solicite de las*

<sup>153</sup> Ibidem., tesis 276, pág. 112.

*autoridades respectivas las constancias necesarias. En tanto se da cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo, el juez podrá conceder la suspensión provisional de los actos reclamados."*

El otro supuesto de suspensión del acto reclamado prejudicial en materia agraria es el que se establece en el artículo 220 de la Ley de Amparo, en el cual se faculta al juez de primera instancia a que conceda la medida suspensiva, cuando llegue a sus manos la demanda de amparo, en virtud de que la distancia del lugar de residencia del Juez de Distrito, a quien corresponde conocer del asunto es tal que impida al quejoso salvaguardar sus derechos.

*Artículo 220.- "Cuando se señalen como reclamados actos que tengan o puedan tener por efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población quejoso, o de sus derechos individuales a ejidatarios o comuneros, podrá acudir, en los términos del artículo 38 de esta ley, a la competencia auxiliar, que estará facultada para suspender provisionalmente el acto reclamado."*

Ahora bien, en los términos de los artículos 38 y 144 de la Ley de Amparo, el término de dicha suspensión será de setenta y dos horas, las cuales deberán ampliarse tomando en consideración la distancia que hay al lugar de residencia del Juez de Distrito, debiendo el Juez de Primera instancia tomar las medidas pertinentes para que su resolución sea respetada y cumplida.

La suspensión en estos casos, se regirá por las prevenciones generales que la Ley de Amparo establece para el incidente de suspensión.

Ya dentro del juicio de amparo indirecto la suspensión procede:

a) a petición de parte

b) de oficio o de plano.

Procede de oficio de acuerdo al artículo 233 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

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

*"La concesión oficiosa de la suspensión es imperativa para el Juez de Amparo, quien únicamente debe constatar si el caso concreto de que se trate encuadra dentro de algunas hipótesis previstas en el artículo 233 de la Ley, decretando esa medida sin ulterior investigación y sin que la comunidad agraria deba otorgar garantía.*

*Ahora bien, concediéndose de plano la suspensión oficiosa, ésta subsiste hasta que se resuelve el amparo en cuanto al fondo por sentencia que cause ejecutoria. En estas condiciones, durante la tramitación del juicio constitucional en ambas instancias los actos reclamados permanecen estáticos, sin ejecutarse, no obstante que persigan una finalidad social o que pretendan resolver un problema colectivo o satisfacer una necesidad pública, como en los casos de expropiación".<sup>154</sup>*

Ahora bien al igual que en materia administrativa el agraviado no está obligado a agotar algún recurso previo establecido por la ley antes de ejercitar la acción constitucional, cuando estos recursos o medios de defensa con su interposición no producen la suspensión de la ejecución de los actos o sus efectos, o los requisitos para solicitar dicha medida cautelar son mayores que

---

<sup>154</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. pág. 977.

los que exige la Ley de Amparo para conceder la medida suspensiva, y podrán hacerlo sólo contra actos que priven o tiendan a privar de sus bienes agrarios.

Así lo establece tesis jurisprudencial que a la letra dice:

*AGRARIO. Suspensión, de oficio y de plano, en la materia. Del examen armónico de los dispositivos que integran el libro segundo de la Ley de Amparo y particularmente del 233, se llega a la conclusión de que no en todos los casos de amparo en materia agraria - en los que sí deben aplicarse las disposiciones tutelares de ese libro - procede la suspensión de oficio y de plano, sino sólo en aquellos amparos en materia agraria en que los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva, de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su sustracción del régimen jurídico ejidal. De ello se sigue que si el núcleo quejoso no cuenta con resolución presidencial dotatoria con la que se hayan incorporado al régimen ejidal de los terrenos que dicen tener en posesión, no se está en el caso de afectación o sustracción del régimen jurídico ejidal de "bienes agrarios del núcleo de población" quejoso y, por lo tanto, no procede la suspensión de oficio y de plano".<sup>155</sup>*

Actualmente, dentro de la materia agraria existe la obligación de agotar previamente a la solicitud del juicio de garantías, los recursos que establece la Ley de la Materia Agraria, en su artículo 18, es decir se obliga a los quejosos a agotar el principio de definitividad, y al respecto hay tesis de jurisprudencia que al respecto establecen:

**"TRIBUNAL AGRARIO. ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO ANTE EL. PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO.**

*El artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio constitucional, cuando en materia administrativa proceda en contra de los actos reclamados, algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes se suspendan los efectos de los actos mediante la interposición del recurso o medios de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la ley de la materia consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la propia Ley de Amparo; así pues, cuando se reclama alguna de las controversias surgidas en relación a tierras o derechos de las previstas por el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es necesario someter previamente dicha cuestión a los tribunales*

<sup>155</sup> Góngora Pimentel, Ob. cit. tesis 2144, pág. 786.

referidos, puesto que al acudir al medio ordinario de defensa se esta en posibilidad de obtener la suspensión del acto reclamado con menos requisitos que los que la Ley de Amparo exige para obtener dicha medida. Lo anterior porque de conformidad con lo previsto en el artículo 384 del Código Federal de Procedimientos Civiles el cual tiene aplicación supletoria al caso, por disposición expresa del artículo 167 de la Ley Agraria, no sólo mediante la promoción inicial de la demanda, sino antes de iniciarse el juicio o durante su desarrollo, podrán decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente, sin audiencia de la contraparte y sin que proceda recurso legal alguno.

Por lo tanto, si se promueve el amparo sin agotar previamente el juicio agrario opera la causal de improcedencia, prevista en el artículo 73, fracción XV, de la ley reglamentaria, de los artículos 103 y 107 constitucionales, siempre y cuando la hipótesis del caso de que se trate no se ubique en alguna otra excepción al principio de definitividad de los actos reclamados en el juicio de garantías.<sup>156</sup>

**"TRIBUNALES AGRARIOS. DEBE OCURRIRSE ANTE ELLOS, PREVIAMENTE A LA INSTAURACION DEL JUICIO CONSTITUCIONAL (CONDICIONES).<sup>157</sup>**

**"AMPARO IMPROCEDENTE. LO ES EL QUE SE PROMUEVE RESPECTO DE LOS ACTOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 18 DE LA LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, SIN QUE SE HAYA AGOTADO PREVIAMENTE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.<sup>158</sup>**

**"PROCEDIMIENTO AGRARIO, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS EFECTUADOS DENTRO DEL. MIENTRAS NO SE DICTE LA RESOLUCION DEFINITIVA.<sup>159</sup>**

Fuera de los casos de tutela a derechos agrarios colectivos, el incidente de suspensión será a petición de parte interesada, y se regirá por lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley de Amparo, aplicable ante la omisión de una regulación específica en materia agraria.

Así lo sustenta la siguiente tesis jurisprudencial:

<sup>156</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII, Septiembre. Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, pág. 345.

<sup>157</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tomo II, Septiembre 1995, tesis XXII. 4 a. T. C. C. Novena Época, pág. 620.

<sup>158</sup> Semanario judicial de la Federación. Tomo XV-II. Febrero. Tesis III. 1º. A 160 A. Octava Época. T. C. C., pág. 208.

<sup>159</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tomo XV-II, Febrero, tesis VI. 1º 90 A. T. C. C, Octava Época, pág. 470.

**"SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS. LA ALUDIDA EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO PROCEDE TAMBIEN EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA.**

*El artículo 233 de la Ley de Amparo establece la procedencia de la suspensión de oficio en materia agraria; dicho dispositivo debe interpretarse en el sentido de que tal suspensión procede en contra de aquellos actos que pudieran tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios de un núcleo de población, sin embargo, de la interpretación sistemática de las diversas disposiciones legales que componen el libro segundo de esta Ley de Amparo, se debe llegar a la conclusión que también la suspensión a que alude el artículo 124 y siguientes de este ordenamiento legal, procede en los juicios de amparo en materia agraria porque el citado libro segundo, nada dice, por ejemplo, sobre la suspensión en tratándose de actos que afecten derechos agrarios individuales y de aceptar el criterio del poblado quejoso en el sentido de que, el artículo 124 y siguientes de la Ley de Amparo ninguna aplicación tienen en materia agraria, se llegaría al absurdo de sostener que en tales casos el legislador privó a los ejidatarios y comuneros en lo personal de la medida cautelar en comento".<sup>160</sup>*

El incidente de suspensión en materia agraria como hemos visto se regula por lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley de Amparo, con la salvedad de que en materia agraria, los quejosos, cuando son sujetos de derecho agrario, están eximidos de garantizar para que surta efectos la suspensión provisional o definitiva que se les conceda, y así lo establece el artículo 234 de la ley de la Materia.

**"Artículo 234.- La suspensión concedida a los núcleos de población, no requerirá de garantía para que surta sus efectos".**

Esto se hace en razón a las modestas y a veces raquíticas condiciones económicas de dichos sujetos.

Una vez que hemos analizado en forma breve cómo opera actualmente la suspensión del acto reclamada en materia administrativa, en el siguiente

<sup>160</sup> Góngora Pimentel, Ob. cit, tesis 189, pág. 78.

apartado se analizarán las condiciones, pros y contras de la aplicación de la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

### **3.3 La conveniencia y posibles repercusiones de la aplicación de la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora al incidente de suspensión en materia administrativa.**

#### **3.3.1 La Clausura.**

Como ya lo apuntamos con anterioridad, la aplicabilidad de la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora se perfila como una cuestión cotidiana en la práctica. Es decir, que el Juzgador de Amparo no puede dejar de asomarse al fondo del asunto, cuando dilucida cuestiones sobre la concesión o denegación de la medida suspensiva, sin que esto implique necesariamente como se ha pretendido hacer creer, que al hacerlo se esta prejuzgando sobre la constitucionalidad del acto reclamado.

En relación a la figura de la clausura, en el inciso anterior dejamos ya en claro que se considera como actos consumados, cuyos efectos se prorrogan en el tiempo y es precisamente contra estos precedente la concesión de la medida suspensiva, siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos por la Ley de Amparo para el incidente de suspensión.

En cuanto a la posibilidad de que el juzgador de amparo realice un examen preliminar del fondo del asunto para conceder o negar la suspensión

del acto reclamado, se ha presentado mayormente tratándose de clausuras ejecutadas, lo que suscitó contradicción entre dos Tribunales Colegiados de Circuito, ya que como lo apuntamos en un inciso anterior la clausura de un negociación acarrea diversos problemas entre ellos la pérdida definitiva de un centro de trabajo, muchas veces única fuente de ingresos del empresario, en virtud de que una vez que se ha ejecutado la orden de clausura, y una vez que se han fijado los sellos en puertas y ventanas, es imposible volver a entrar a ese establecimiento, en virtud de que se ha consumado el acto, a pesar de que se promueva el juicio de amparo, por considerar que la clausura es inconstitucional, y además se promueva la suspensión del acto reclamado, la cual por simple lógica es negada por ser un acto consumado. Pero como ya lo apuntamos con anterioridad, cuando se solicita el amparo y la medida suspensiva, se hace en contra de sus efectos que son los que se prorrogan en el tiempo, y no contra el acto mismo. Usualmente el juzgador se basa en el cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, y que no haya contradicción al orden público ni al interés social, por lo que para dar cumplimiento a dichas disposiciones se debe exhibir la licencia de funcionamiento del establecimiento por parte de quien solicita la suspensión del acto reclamado, para poder dilucidar sobre la concesión o no de la medida suspensiva. Ante tal situación el juzgador debe hacer un

somero análisis sobre el fondo de la litis planteada, para poder establecer la inconstitucionalidad del acto reclamado solamente para resolver sobre la concesión o negación de la medida suspensiva sin que esto implique que se está prejuzgando sobre el fallo final, ya que dicho fallo puede ser modificado por el juzgador, si se llega a probar que el acto no es inconstitucional, y la responsable conserva expedito su derecho de ejecutar el acto. En este tipo de clausuras por tiempo indeterminado, se hace necesario analizar provisionalmente la inconstitucionalidad del acto reclamado, para evitar que la protección al quejoso resulte estéril o gravosa, evitándosele perjuicios de difícil reparación, ya que el tiempo en que se lleve el juicio en lo principal, daría lugar a la pérdida económica a veces de su única fuente de ingresos, por lo que al terminar dicho juicio si el fallo le es favorable, el agraviado no cuenta ya con ingreso económico alguno y de nada le sirve dicha resolución. Ahora bien al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia al resolver sobre dicha contradicción de tesis lo siguiente:

***“SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.- El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe***

señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que impliquen no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque "la apariencia del buen derecho" sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejosos, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado".<sup>161</sup>

### 3.3.2 Procedimientos Administrativos seguidos en forma de juicio.

En lo relativo a los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, la aplicación de la teoría otorga al juzgador de amparo facultades para analizar si el procedimiento administrativo que se le sigue al peticionante de garantías es de aquellos que con su continuación pudiera dejar sin materia

<sup>161</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996, tesis 16/96, Novena Epoca, pág. 36.

el fondo del amparo, al cambiar la situación jurídica del quejoso, es decir opera de igual manera que en la clausura, esto es, que se permite al juzgador de amparo hacer un examen previo al fondo del asunto para decidir sobre la concesión o denegación de la medida suspensiva, a través del cual se puede advertir si en dicho procedimiento hubo alguna irregularidad, como por ejemplo si en una orden de visita fue fundamentada o no o si dicha orden va firmada o no por la autoridad correspondiente, y por lo tanto tiene la misma aplicación la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en resolución a la contradicción de tesis 3/95, entre Tribunales Colegiados.

Esto es en virtud de que en materia administrativa, los abusos son más susceptibles, debido a que las decisiones de la administración pública tienen la presunción de legalidad y pueden ser impuestas a los administrados inclusive por la fuerza, cuando no las ejecutan o admiten de buen grado.

Entre los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio sobre los que se podría aplicar la teoría como ejemplos una intervención, la inspección realizada antes de la ejecución de una clausura, la clausura misma, una baja de policía, una orden de visita en materia fiscal, etc.

***“Concluyendo para el otorgamiento de la suspensión, debe hacerse una apreciación sobre la apariencia del buen derecho que tenga el promovente, de la certeza del peligro en la demora en conceder la suspensión para proteger al gobernado que se vea afectado con la ejecución***

*de un acto arbitrario; y para saber si un acto es arbitrario y lo afecta, obligadamente deberá tomar en cuenta cuestiones y argumentos que lo vinculan al fondo del asunto sin que se esté resolviendo el fondo ni prejuzgando sobre él, en virtud de que la apreciación que se haga de las cuestiones y argumentos que ven el fondo del asunto, será sólo para efectos de la suspensión (pues en el juicio podrán objetarse o desvirtuarse las pruebas o argumentos que sostienen esta apreciación provisional o temporal), y sujetándose, por supuesto, en todo momento a las disposiciones que rigen dicho incidente.*"<sup>162</sup>

**¿De advertirse la inconstitucionalidad de una parte del procedimiento podría suspenderse el mismo, aunque sea de orden público?**

Al respecto en un inciso anterior, habíamos ya abordado el problema de que el procedimiento judicial sí es considerado de orden público y por lo tanto es improcedente conceder la suspensión, ya que se estarían contrariando los intereses de la sociedad por que se cumplan las leyes, pero por lo que toca a los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, no deben confundirse con los primeros, ya que en éstos no hay un litigio propiamente dicho, es decir no hay una autoridad judicial que dirima dicha controversia, sino que se trata de actos que emanan de una autoridad administrativa que de suyo propio emite una resolución que afecta la esfera del gobernado, y es ante esta misma autoridad que debe resolverse dicha contravención, por lo que la sociedad esta interesada en que dichos procedimientos se sigan con las

---

<sup>162</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ob. cit., pág. 95.

formalidades propias que marca la ley para ello, pero también que no se interrumpa su realización.

Tal sería el caso de una orden de visita con o sin fundamento o sin firma o con facsímil.

Asimismo cuando el acto no es inconstitucional en sí mismo, se concede la suspensión cuando, apreciando el acto y teniéndolo por cierto o presuntivamente cierto, las características que lo rodean lo hacen inconstitucional, como sería que dicha orden hubiese sido emitida por autoridad que carece de facultades para hacerlo.

Como ejemplo citaré una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*"Las autoridades militares carecen de facultades para ordenar y ejecutar la intervención de bienes, a pesar de la existencia del decreto que ordena la incautación de los que pertenezcan a los rebeldes, pues al Ministerio Público compete exclusivamente el ejercicio de las acciones respectivas, para obtener de la autoridad judicial, el correspondiente aseguramiento; por lo que la incautación que las autoridades militares lleven a cabo, sin orden de la judicial, debe ser suspendida, por estar interesada la sociedad en que se preste toda clase de garantías a los individuos, para que sean respetados en sus propiedades y posesiones. (S. J. F., tomo XV, p. 320)."*<sup>163</sup>

También cabe citar el caso de una visita domiciliaria que se practicó por parte de las autoridades hacendarias en una prisión militar, por lo que el Tribunal que conoció del asunto resolvió de la siguiente manera:

<sup>163</sup> Couto, Ricardo. Tratado Teórico Práctico sobre la Suspensión del Acto Reclamado. Pág. 306.

*“En este caso se trata de una visita fiscal, en la cual a todas luces el acto reclamado es inconstitucional, ya que la visita se le hizo a un reo dentro de la prisión, situación que no es factible, ya que ésta no esta señalada como domicilio fiscal de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, se le requirieron documentos de los cuales por simple lógica una persona privada de su libertad carece, procediendo además a asegurar el interés fiscal mediante el embargo, apercibiendo al quejoso que de no cooperar con dichas autoridades se haría efectivo el apercibimiento, situación que dejaba en total estado de indefensión al quejoso.*

*El Tribunal después de hacer una ponderación del caso con el interés social, el peligro en la demora en otorgar la suspensión y desde luego, la apariencia de buen derecho que tenga el solicitante de la medida, llegó a la siguiente conclusión; que no se causaba contravención al interés social, con la concesión de la suspensión, ya que en el caso concreto se trataba de un procedimiento administrativo, y no de un procedimiento judicial, además de que no se siguió el cumplimiento estricto de las disposiciones legales (en el caso concreto, las que rigen los procedimientos), que son la base del sistema normativo que le rige; las cuales no pueden seguirse a discrecionalidad de la autoridad, sino que siempre deben sujetarse a reglas específicas, como en el caso de las visitas domiciliarias, las que deben sujetarse a ciertos requisitos formalidades y circunstancias.*

*Por lo que el citado Tribunal Colegiado concluyó que la suspensión de las consecuencias de los actos reclamados consistentes en la continuación del procedimiento administrativo de la visita domiciliaria, en el presente caso, no causa perjuicio al interés social ni contraviene disposiciones de orden público. Y sí por el contrario, de no concederse la medida cautelar solicitada se causarían daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, como podría ser el que se haga efectivo el apercibimiento contenido en la orden de visita, al no poder cumplir en forma debida con lo ordenado en ello, dada su situación de prisionero militar.*

*Además, de no concederse la suspensión solicitada podría quedar sin materia el juicio de garantías, en virtud de que el procedimiento administrativo se continuaría, no obstante los vicios de origen de que adolece, concluyéndose y dictándose probablemente la resolución liquidatoria del crédito fiscal, cambiando con ello la situación jurídica de los actos reclamados, pues ya no podría decidirse sobre ellos sin afectar la resolución recaída al procedimiento, puesto que ésta última no sería acto reclamado, haciéndose ineficaz la promoción del juicio de garantías, pues*

*existiendo resolución liquidatoria de un crédito fiscal, éste debe ser impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.*

*De todo lo expresado anteriormente, se llega a la conclusión de que para el otorgamiento de la suspensión, debe hacerse una apreciación sobre la apariencia del buen derecho que tenga el promovente, de la certeza en el peligro en la demora en conceder la suspensión para proteger al gobernado que se vea afectado con la ejecución de un acto arbitrario; y para saber si un acto es arbitrario y lo afecta, obligadamente deberá tomar en cuenta cuestiones y argumentos que lo vinculan al fondo del asunto sin que esté resolviendo ni prejuzgando sobre él, en virtud de que la apreciación que se haga de las cuestiones y argumentos que ven el fondo del asunto, será sólo para efectos de la suspensión (pues en el juicio podrán objetarse o desvirtuarse las pruebas o argumentos que sostienen esta apreciación provisional o temporal), y sujetándose, por supuesto, en todo momento a las disposiciones que rigen dicho incidente.*

*Por lo tanto, el Tribunal en comento consideró que se habían dado los presupuestos de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora en la suspensión de los actos puede ocasionarle daños y perjuicios de difícil reparación, toda vez que, se trata de actos clara y abiertamente ilegales, respecto de los cuales debe concederse la suspensión definitiva, para evitar esos daños y perjuicios de difícil reparación, tal vez de imposible reparación, así como para conservar la materia del juicio".<sup>164</sup>*

### **3.3.3 En Materia Fiscal.**

En materia de contribuciones, la aplicación de la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora tiene como efecto para el juzgador de amparo el que se permita ver el fondo del asunto a fin de establecer si el procedimiento para determinar la cuantía del monto adeudado al Estado a razón del cobro de impuestos se verificó conforme a las leyes fiscales correspondientes, debiendo cumplir el otorgamiento de la medida suspensiva los mismos requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de

<sup>164</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ob. cit. pág. 93-96.

Amparo, además de garantizar el promovente del juicio ante la autoridad correspondiente, el total del monto adeudado al fisco, ya que recordemos que en materia fiscal, debe garantizarse el perjuicio que se pueda ocasionar al Estado.

Tal es el caso de las visitas domiciliarias, las cuales deben sujetarse en todo momento a ciertos requisitos y formalidades que establece el Código de la materia respectiva.

Ahora bien, como ya lo apuntamos en un inciso anterior, en materia de contribuciones siempre se garantiza el interés fiscal, mediante el depósito en efectivo ante la misma autoridad exactora o a través de las formas de garantía que se establecen el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

De ahí resulta que hay que estimar que en materia tributaria la discrecionalidad que se le otorga al Juez de Distrito es cuestionable, en virtud de que si el particular está reclamando la ilegalidad del cobro de un crédito fiscal, no tiene caso que al juzgador se le permita actuar discrecionalmente, es decir que si el particular ya aseguró el interés fiscal ante la autoridad responsable, el Juez debe conceder la suspensión, aunque ésta sólo surta efectos si llegare a demostrar el extremo de haberse garantizado en interés fiscal.

Por lo que lo ideal es que se garantice ante la misma autoridad responsable, y sólo en el caso de que no se haya garantizado de ésta manera, y para que surta efectos la suspensión del acto reclamado, debería permitirse la forma de garantía establecida por el artículo 135 de la Ley de Amparo, y que es el depósito de la cantidad que se cobra, en la Tesorería que corresponda.

**¿En materia tributaria puede aplicar la teoría de la apariencia del buen derecho para dejar de exigir garantía?.**

Como ya lo habíamos apuntado anteriormente, en materia de contribuciones, existe el principio de que el deudor debe pagar aunque declare no deber, por tanto, con reserva de repetir el pago no debido.

Al respecto, el tratadista Manuel de Juano nos dice que: *"la discusión del impuesto requiere el previo pago. "El pago del impuesto debe ser previo a toda acción judicial".*<sup>165</sup>

*"Según Bielsa el principio se funda en la ejecutoriedad del acto administrativo ya que la exigibilidad del impuesto no deriva de la presunción de legitimidad del acto, porque entonces bastaría admitir esa legalidad y discutir el fondo de la cuestión, ver la constitucionalidad de la Ley, lo que no puede hacerse sino después de pagar, o en oportunidad de la repetición de pago".*<sup>166</sup>

Ahora bien, respecto a la procedencia de la suspensión en materia fiscal y del principio antes señalado este presupone como condición para el particular agraviado que primero garantice al fisco lo que le exige y una vez

<sup>165</sup> Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C. La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo. Ed. Cárdenas. 3ª., ed. México 1983, pág. 190.

<sup>166</sup> Idem., pág. 190

que lo ha hecho, podrá reclamar o inconformarse contra el cobro del crédito aduciendo las consideraciones que conduzcan a demostrar la improcedencia de la pretensión del fisco.

Es debido a esta rigidez del principio que se sustenta en materia fiscal, de que el pago del crédito exigido es condición previa para que sea procedente la acción intentada por el particular, es decir si no garantiza primero y sólo reclama la improcedencia del crédito exigido, la acción respectiva del particular no prosperará por no haber garantizado primero el interés fiscal, que tiene operatividad la teoría de la apariencia del buen derecho, en virtud de que la suspensión en materia fiscal siempre es a petición de parte, en razón de la naturaleza de la relación jurídico tributaria, y que por lo mismo está sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Amparo y que son de procedencia y de efectividad.

Por lo que para que surta sus efectos la suspensión en materia fiscal, es menester que el quejoso garantice previamente el interés fiscal mediante el depósito del importe del crédito que se le exija y esté reclamando, traduciéndose dicho depósito en la entrega provisional, con carácter devolutivo que haga el quejoso respecto del importe del crédito fiscal en que se haga consistir el acto reclamado.

Ahora bien, hay casos en que no es necesario garantizar el interés fiscal y es el propio artículo 135 de la Ley de Amparo la que establece cuáles son esos casos:

- a) Cuando el quejoso garantizó previamente el interés fiscal ante la propia autoridad exactora;
- b) Que la suma exigida exceda de la posibilidad económica del quejoso, a juicio del Juez de Amparo;
- c) Cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago. En éstos casos se asegurará el interés fiscal en cualquier otra forma aceptada en esta Ley.

Sin embargo hay casos, en que no se satisfaga la condición de garantizar el interés fiscal y que no entren dentro de las excepciones que acabamos de mencionar, y la suspensión debe otorgarse, como por ejemplo cuando se cobre un impuesto que ya está pagado, si el causante acredita el pago hecho con el recibo correspondiente; en éstos casos sería indebido exigir la garantía ya que el objeto de la misma, es evitar perjuicios al fisco, y por lo tanto ningún perjuicio se le puede ocasionar suspendiendo el pago de un impuesto que no tiene derecho de cobrar, es entonces cuando tiene operatividad la apariencia del buen derecho, ya que para poder determinar la ilegalidad del cobro del

impuesto necesariamente el Juez tendrá que ver cuestiones de fondo del asunto.

Así también aquéllos pagos que estén fuera de los considerados por el artículo 135 de la Ley de Amparo, de manera que cuando el acto reclamado no se refiera a esta clase de cobros, el citado precepto no deberá aplicarse, debiendo regirse por las reglas establecidas por el artículo 124 de la Ley de Amparo.

En relación a este criterio nuestro Máximo Tribunal decidió que los pagos de cantidades que no tengan el carácter de impuesto, sino que son de los que tienen su origen en un contrato privado celebrado por las autoridades, podrán suspenderse mediante fianza y no mediante depósito, y de igual forma que cuando sean contratos administrativos en los que las autoridades no intervengan como órgano político, sino como entidad jurídica contratante, contar el cobro que haga, obrando como autoridad y por virtud de las estipulaciones del contrato, procede conceder la suspensión sin fianza.

Es en estos casos que el Juez deberá hacer un somero análisis sobre el fondo del asunto, para determinar si el adeudo al fisco, es o no es inconstitucional, con base en determinar si es realmente de aquéllos que establece la Ley, o bien corresponde a adeudos que no deben ser considerados como impuestos o créditos fiscales.

*“Como ejemplo sería el caso de que la autoridad fiscal de un Estado ejerce la facultad económico-coactiva contra un comerciante, con objeto de hacerle efectivo un impuesto por aduanas locales, que requiere inspección o registro de bultos, o exige documentos que acompañen la mercancía; o bien, dicta una orden contra ese mismo comerciante impidiendo el tránsito de sus mercancías por el territorio del mismo Estado.*

*El comerciante comprueba uno u otro hecho con documentos de la autoridad responsable, o la prueba resulta del informe previo que debe rendir dicha autoridad. En esta caso se trata de una violación constitucional evidente a primera vista, por lo que es imperativo otorgar la suspensión sin fianza”.*<sup>167</sup>

*“Otro caso, es el de un causante del impuesto de aguas que, previa calificación del monto del impuesto por la Secretaría de Agricultura y Fomento, estuvo pagándolo con toda regularidad a la Hacienda Pública Federal por varios años.*

*La Secretaría de Agricultura, sin audiencia del interesado, revisó sus calificaciones anteriores, aumentó exageradamente el monto del impuesto, comunicó el aumento a la Secretaría de Hacienda, y ésta, por conducto de la oficina exactora, requirió al causante el pago de la nueva liquidación, no ya por el año fiscal en curso, sino por todos los años anteriores.*

*En vano fue que el causante exhibiera las calificaciones previas de la Secretaría de Agricultura y Fomento y los recibos que acreditaban el pago correspondiente a esas calificaciones: tuvo necesidad de exhibir en efectivo varios de cientos de miles de pesos a que alcanzaba la liquidación, para no verse expuesto al embargo de todas sus propiedades.*

*Dentro de cualquier sistema realmente justiciero, ese causante habría debido obtener, en la vía de amparo, la suspensión de los procedimientos exactivos con sólo la presentación de los documentos auténticos que acreditaran que estaba al corriente en sus pagos anteriores y que éstos se habían hecho conforme a las calificaciones de la propia autoridad responsable”.*<sup>168</sup>

Como podemos apreciar, es necesario introducir en la concesión o denegación de la suspensión la facultad de examinar sobre la aptitud o ineptitud de la queja con presencia de los documentos que a ésta acompañe el

<sup>167</sup> Couto, Ricardo. Ob. Cit., pág. 53-55.

<sup>168</sup> Idem. pág. 53-55.

quejoso o con el informe previo, a reserva de reconsiderar la materia de fondo en la sentencia definitiva, para conceder o negar el amparo.

### **3.3.4 En Materia Agraria.**

En materia agraria, como en cualquier procedimiento administrativo, la operatividad de la teoría del buen derecho y el peligro en la demora tiene la misma función, es decir, antes que nada debe reunir los requisitos que establece el numeral 124 de la Ley de la Materia, ya que si el juzgador se percata de que el acto reclamado en la vía de amparo es aparentemente inconstitucional y no se reúnen los requisitos establecidos por la ley para la regulación del incidente suspensivo, deberá negar la suspensión, aún tratándose de cuestiones tan delicadas como las manejadas en materia agraria, excepción hecha a las cuestiones referidas por el artículo 233 de la Ley de Amparo (suspensión de plano).

En materia agraria no hay una aplicación concreta de esta teoría, ya que difícilmente puede acreditarse, con la simple demanda la inconstitucionalidad del acto.

Sin embargo, si el Juez de Distrito, en cuanto al fondo concede la protección constitucional al propietario o poseedor de un predio amparado con certificado de inafectabilidad, previamente debe concederle también la suspensión para evitar que fuera desposeído de sus terrenos, pues de lo

contrario se hace nula la garantía jurídica que les otorga el propio certificado, y los daños y perjuicios que se le causarían, sería de imposible reparación, por lo que la protección de la justicia federal, aún cuando resulte favorable para el quejoso, sería estéril.

Resulta pues que es de interés público la ejecución de las resoluciones presidenciales dotatorias o ampliatorias de ejidos, pero también es cierto que a la sociedad le interesa que se respeten los predios amparados con certificados de inafectabilidad, por tratarse también de una resolución presidencial definitiva de reconocimiento y ubicación de una propiedad inafectable.

Así nuestro Máximo Tribunal en algunas de sus ejecutorias resolvió aludiendo a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, y a continuación mencionaré algunas:

*“Aunque la dotación de aguas a los pueblos debe considerarse de interés general, como la dotación de tierras, si la que se haga de aquéllas, está determinada a determinadas taxativas, es procedente conceder la suspensión que mande expropiar esas aguas, sin sujetarse a esas restricciones. (S. J. F., tomo XVI, pág. 487).”<sup>169</sup>*

*“Todas las solicitudes relacionadas con las ampliaciones de ejidos, deben ser elevadas, por el conducto de la Comisión Nacional agraria, al Ciudadano Presidente de la República, porque las Comisiones Nacionales Agrarias y los Gobernadores de los Estados carecen de facultades constitucionales para modificar las resoluciones en materia de ejidos, y si procede en otra forma, tal acto importa una violación de garantías, contra el cual cabe la suspensión, tanto por los perjuicios que la ampliación pudiera ocasionar a la parte agraviada, como porque habiéndose llenado la finalidad que persigue la Ley Agraria, con la dotación de tierras que*

<sup>169</sup> Ibidem., pág. 303.

*primeramente se acordó, es de presumirse que en caso no existe el interés social que concurre cuando se trata de dotar a los pueblos con tierras para satisfacer necesidades agrícolas. (S. J. F., tomo XIX, p. 307).<sup>170</sup>*

*“Aún cuando la aplicación de las disposiciones de la Ley agraria ha sido considerada, en general, como de interés público, procede conceder la suspensión contra la aplicación de esa Ley, cuando los interesados tienen a su favor un fallo del Presidente de la República, que declare no haber lugar a la restitución que se solicite; pues con ello no se causa perjuicio a la sociedad que está interesada en que se respeten los fallos presidenciales en materia agraria; y así en tales casos, debe concederse la suspensión mediante fianza, para garantizar los perjuicios que pudieran causarse a tercero. (S. J. F., tomo XV, p. 379).<sup>171</sup>”*

Es así como concluimos este estudio de la aplicación de la teoría de la apariencia de buen derecho y el peligro en la demora teniendo como objetivo principal pugnar por la aplicación de la misma, para dar una mayor efectividad a la materia de la suspensión del acto reclamado en el amparo indirecto, en materia administrativa, ya que anteriores jurisprudencias han sido superadas por la realidad que vivimos, lo que en la práctica y en la mayoría de los casos, hace nugatoria la protección de la justicia federal, aún cuando en el fondo se sabe que se va a conceder el amparo a favor del quejoso que solicita la protección de la justicia federal, en materia de suspensión le es negada por basarse dichas resoluciones en criterios obsoletos, la mayoría de las veces.

Por lo que desde mi punto de vista, la aplicación en la práctica, de dicha teoría es a todas luces un acierto ya que en base a ella se ha evitado en muchos casos que el quejoso vea invalidado su derecho, a recibir la protección de la

---

<sup>170</sup> Ibidem., pág. 303.

<sup>171</sup> Ibidem., pág. 309.

justicia federal, y que al paso del tiempo y de la práctica esta teoría se va a ir enriqueciendo más, situación por la cual estoy en total acuerdo de que en ningún momento se prejuzga el fondo de la litis planteada, ya que las consideraciones que se hacen sobre él, son estrictamente, para conceder o no la suspensión, y tales consideraciones pueden ser modificadas en la resolución final con base en pruebas aportadas en el mismo el fondo del asunto.

Es tiempo de darle un nuevo enfoque a la materia de la suspensión, procurando una verdadera protección al agraviado solicitante de la medida cautelar, evitando hacer de la protección de la justicia federal sólo una quimera.

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES FINALES.

1.- Como hemos visto el amparo es un juicio que tiene por objeto el proteger las garantías del gobernado en contra de los actos de autoridad, sea ésta administrativa, legislativa o judicial; extendiéndose su tutela a toda ley, a través de la garantía de legalidad contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

2.- La suspensión del acto reclamado es una institución constitucional accesoria al amparo, de naturaleza cautelar en cuya virtud, se establece una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, tendiente a evitar que un acto de autoridad, generalmente positivo, o sus consecuencias, se realicen.

3.- Se define a la suspensión del acto reclamado como aquel proveído formado en un incidente u otorgado de plano por la autoridad competente, con el objeto de paralizar temporalmente la realización del acto de autoridad manteniendo viva la materia del juicio de amparo y evitando daños y perjuicios de difícil e imposible reparación al quejoso, hasta en tanto se resuelve sobre la constitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria.

4.- La suspensión del acto reclamado, como parte esencial en el juicio de garantías, en muchos casos, surge como necesidad del mismo, pues las

sentencias que en dicho juicio se pronuncien no alcanzarían su objeto, si no fuera precisamente por la medida suspensiva, ya que al pronunciarse la sentencia el acto reclamado podría haber sido ejecutado y las cosas difícilmente volverían al estado en que se encontraban antes de la violación.

5.- Los efectos de la suspensión consisten, generalmente en mantener las cosas en el estado en que se encontraban al decretarla, y no la de restituirlas al que tenían antes de la violación. Así existen dos formas en que puede decretarse la suspensión: de oficio y a petición de parte.

6.- La suspensión de oficio se decreta en el auto admisorio de la demanda, prevista en el artículo 123, de la Ley de Amparo, sin necesidad de que el quejoso la haya solicitado y se tramita en el expediente mismo del amparo, cuaderno principal, sin la necesidad de formar incidente. La concesión de esta es de suma importancia en favor de los gobernados que ven afectada su esfera jurídica por un acto de autoridad cuya consumación ocasionaría gravísimas consecuencias al demandante, o bien, la ejecución de actos de difícil reparación a los que alude el artículo 22 constitucional. Deriva de un acto unilateral, su procedencia se da en relación a dos factores: a) la naturaleza de los actos reclamados que implica gravedad en cuanto a los actos de ejecución y, b) la necesidad de mantener viva la materia del amparo, evitando la imposibilidad de que se restituya al quejoso en el uso y goce de la

garantía individual violada; sus efectos son hasta que se dicta el auto que decreta ejecutoriado el fallo del amparo y el recurso procedente contra su concesión es el de revisión, de conformidad con el artículo 89, párrafo tercero, de la Ley de Amparo.

7.- La suspensión a petición de parte se distingue a la de oficio porque ésta debe ser solicitada por el quejoso y para su tramitación se requiere la formación de un incidente por duplicado; su concesión se encuentra sujeta a determinados requisitos que la Ley de Amparo establece en su artículo 124, tomando en consideración desde luego, la existencia de los actos que se reclaman. Así todos los requisitos de procedencia de esta suspensión deben cumplirse para que el juez este en posibilidad de otorgar dicha medida, de lo contrario, al negarla, deja a la autoridad responsable en total libertad de actuar y ejecutar el acto reclamado.

8.- La suspensión a petición de parte se decreta de manera provisional o definitiva, la primera se concede si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios prejuicios para el quejoso, por lo que el juez, con la sola presentación de la demanda podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que se encuentran hasta que la autoridad responsable sea notificada de la interlocutoria que resuelva sobre la suspensión definitiva, puede solicitarse en el escrito inicial de la demanda, o en cualquier otro

momento en que se solicite hasta antes de que se dicte sentencia definitiva en cuanto al fondo del asunto y el juez resuelve sobre su procedencia únicamente con los datos de la solicitud y los elementos que se tienen en ese momento a la vista, sus efectos son limitados en el tiempo pues desaparecen al momento de dictar la definitiva; la segunda, se decreta cuando al juez le hacen llegar todos aquellos elementos de prueba o juicio que procedan para acreditar la existencia de los actos reclamados, reuniendo además los requisitos que establece el artículo 124, de la Ley de Amparo.

9.- El auto que decreta la suspensión provisional o la interlocutoria que resuelve sobre la definitiva, obligan a las autoridades responsables a mantener las cosas en el estado en que se encuentran (con excepción de algunos casos), esto es, les imponen una obligación de no hacer, consistente en la paralización del acto que se les reclama. Existen también algunos casos en que la medida suspensiva puede ser con efectos restitutorios, aunque estos son propios de la sentencia de fondo del amparo. Las resoluciones suspensionales deben ser obedecidas por cualquier autoridad que pretenda ejecutar algún acto tendiente a la culminación de los reclamados, o bien, relacionado con sus efectos o consecuencias, con independencia que éstas hayan sido o no señaladas como responsables.

10.- La suspensión surte sus efectos de inmediato, al momento en que se decreta por el Juez de Distrito y nunca cuando se haya notificado esta a las responsables.

11.- Respecto a los recursos previstos en el incidente de suspensión, el recurso de queja que se prevé para combatir el auto por el que se concede o niega la suspensión provisional, es de vital importancia, ya que éste es el precedente de la resolución que se dicta en la suspensión definitiva, además de que el tiempo en que se tramita es de setenta y dos horas, pero por lo regular se resuelve en menos tiempo.

12.- Se dice que existe desacato a la suspensión cuando cualquier autoridad señalada o no como responsable ejecute un acto posterior a la fecha en que se haya decretado dicha medida, y que dicho acto altere la situación jurídica de esa medida suspensiva, tomando en consideración además, el sentido de afectación de los actos posteriores y la relación causa efecto que haya originado su emisión.

13.- Para promoción de la denuncia de violación a la suspensión, en la práctica se dan dos criterios sobre su tramitación; el primero, surge con la formación de un incidente de violación a la suspensión y aunque la Ley de Amparo propiamente no determina la procedencia de éste incidente de violación a la suspensión (tampoco lo prohíbe), en la práctica es un criterio

que ha sido adoptado por la mayoría de los Juzgados de Distrito, su substanciación se rige propiamente por la de un incidente en el que se obliga al juez a dictar una interlocutoria que resuelva de si existe o no violación a la suspensión y la responsabilidad en que incurra la autoridad responsable; y segundo, si para la tramitación de la promoción que se presenta denunciado hechos que se atribuyen a las responsables el desacato de la suspensión, se opta por el seguimiento de las fases que establece el artículo 143, de la Ley de Amparo, que regula la ejecución y cumplimiento de la medida suspensiva.

14.- Ahora bien respecto al tema que es motivo de estudio del presente trabajo de tesis que es la Teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora considero que es un acierto total respecto a la materia de la suspensión, sobre todo en materia administrativa, que es donde con más frecuencia observamos el abuso que las autoridades cometen con los particulares, en algunos casos

15.- Esta tesis surge como apoyo legal a una práctica que se hacía de manera velada por los juzgadores, y que consiste en analizar en forma breve la constitucionalidad del acto reclamado, con la única finalidad de dirimir sobre la concesión o negación de la suspensión, nunca prejuzgando el juicio en lo principal.

16.- Además no olvidemos que para conceder la suspensión del acto reclamado, es indispensable que previamente se hayan cubierto los requisitos que para la misma establece el artículo 124 de la Ley de Amparo, y sin los cuales, aún cuando se presume la inconstitucionalidad del acto reclamado, esta será negada.

17.- Hay otro aspecto relevante que se maneja en esta teoría y que es el tema de las clausuras. Considero que tales actos tienen el carácter de consumados, cuyos efectos son de tracto sucesivo, en virtud de que se prolongan en el tiempo, perjudicando al quejoso, por lo que cuando se concede la suspensión en este tipo de actos se hace con la única finalidad de que no se sigan produciendo más, y no para restituir al quejoso en el goce de sus derechos, efecto exclusivo de la sentencia que ponga fin al juicio.

18.- En cuanto a su operatividad en el amparo indirecto en materia administrativa, ha sido hasta el momento acertada, puesto que donde más podemos apreciar su aplicabilidad es en los casos de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, se ha permitido suspenderlos cuando se presume que el acto reclamado es inconstitucional.

19.- En relación con la materia de clausuras ejecutadas es donde más podemos apreciar su aplicabilidad, ya que a través de dicha teoría se han logrado levantar sellos de clausura a veces en sanciones decretadas por tiempo

indeterminado, ya que las autoridades a veces incurren en una serie de irregularidades en lo concerniente al procedimiento de clausura, consistentes en que sólo exhiben la orden de ejecución, y es entonces cuando el Juez de Distrito deberá estudiar si dicha orden esta apoyada en un procedimiento legal o bien se trata de un acto aparentemente inconstitucional.

20.- En cuanto a la materia fiscal se puede poner en práctica dicha teoría para eximir al quejoso de garantizar el interés fiscal, cuándo se presume que el acto es inconstitucional, como sería el caso de un adeudo con la autoridad responsable, que no esta catalogado como fiscal, lo que necesariamente llevará al Juez a hacer consideraciones preliminares sobre el fondo del asunto.

21.- En relación con la materia agraria es muy poca su aplicabilidad ya que difícilmente de la simple lectura de la demanda podemos apreciar su inconstitucionalidad.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARELLANO GARCIA, Carlos. *El Juicio de Amparo*. Décima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1996..
- 2.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Vigésimo novena edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1991.
- 3.- CASTRO JUVENTINO, V. *Lecciones de Garantías y Amparo*. Sexta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1989.
- 4.- COLEGIO DE SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, A. C. *La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo*. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1989.
- 5.- COUTO, Ricardo. *Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo*. Quinta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.
- 6.- FIX ZAMUDIO, Héctor. *El Juicio de Amparo*. Primera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1964.
- 7.- GOMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. Cuarta edición. Editorial Trillas, S. A. México 1990.
- 8.- GONGORA PIMENTEL, Genaro. *Introducción al Juicio de Amparo*. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1992.

9.- GONGORA PIMENTEL, Genaro. La Suspensión del Acto Reclamado. Compilación Alfabética de Tesis de Jurisprudencia y Precedentes. Segunda edición actualizada. Editorial Porrúa, S. A. México, 1991.

10.- HERNANDEZ SOLIS, Rosa María. La Suspensión como medida cautelar. Editorial Cárdenas. Editor y Distribuidor. México, 1989.

11.- INSTITUTO DE ESPECIALIZACION JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Manual del Juicio de Amparo. Segunda edición. Editorial Themis. México, 1994.

12.- INSTITUTO DE ESPECIALIZACION JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. La Apariencia del Buen Derecho. Editorial Themis. México, 1996.

13.- NORIEGA CANTU, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tercera edición revisada. Editorial Porrúa, S. A. México 1991.

14.- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Décimo Sexta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1991.

15.- PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. Vigésima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1991.

16.- PEREZ DAYAN, Alberto. Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículo 103 y 107 Constitucionales y su Jurisprudencia. Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1993.

17.- SOTO GORDOA, Ignacio y LIEVANA PALMA, Gilberto. La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo. Segunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

### **LEGISLACION**

18.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

19.- Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

20.- Código Fiscal de la Federación.

### **JURISPRUDENCIA**

21.- Semanario Judicial de la Federación. Tomo I, Materia Constitucional. 1917-1995.

22.- Semanario Judicial de la Federación. Tomo III, Materia Administrativa. 1917-1995.

23.- Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI, Materia Común. 1917-1995.

24.- Informes rendidos por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a los años de 1936, 1975, 1983, 1984 y 1989.

25.- Quinta Epoca Tomo LX, LXXII, LXXIII.

26.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996. Materias: Común, Administrativa, Constitucional.

27.- **Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII, Noviembre.**

**Materia Administrativa.**

28.- **Gaceta al Semanario Judicial de la Federación. Tomo 56, Agosto de 1992. Materia Administrativa.**

29.- **Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV Segunda Parte – I.**

**Materia Administrativa.**

30.- **Semanario Judicial de la Federación. Tomo XV – II Febrero.**

**Materia Administrativa.**

31.- **Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII, Septiembre.**

**Materia Administrativa.**

32.- **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Septiembre de 1995. Materia Administrativa.**

33.- **Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIII, Marzo. Materia Común.-**

34.- **Gaceta al Semanario Judicial de la Federación. Tomo V, Febrero de 1997. Pleno y Salas.**

35.- **Gaceta al Semanario Judicial de la Federación. Tomo III, Marzo de 1996. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito.**

36.- **Semanario Judicial de la Federación. Tomo XV, Febrero de 1995. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito.**

37.- Gaceta al Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV, Julio de 1996. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito.