



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA

CLAUDIA ALEJANDRA MARTÍNEZ GODÍNEZ

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA SUSPENSIÓN
DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO
Y EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 36369 con fecha 13-VIII-36.

Zapopan, Jal., Junio de 2005.



58950



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
SEDE GUADALAJARA
BIBLIOTECA





UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

CLAUDIA ALEJANDRA MARTÍNEZ GODÍNEZ

**ESTUDIO COMPARATIVO DE LA SUSPENSIÓN
DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO
Y EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.**

Zapopan, Jal., Junio de 2005.

CLASIF: JE DEP 2005 MAR

ADQUIS: 58,950 \$

FECHA: 02/03/06

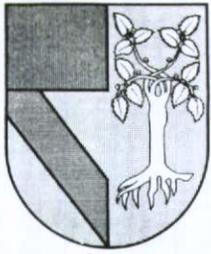
DONATIVO DE _____

\$ 100 h., 28 cm + disco flexible; 3 1/2 plg.

El disco flexible que venía incluido en la tesis se dio de baja por no ser legible
Tesis (Licenciatura) - Universidad Panamericana Campus Guadalajara, 2005.

Incluye referencias bibliográficas

1. Tesis y disertaciones académicas - Universidad Panamericana Campus Guadalajara
 2. México - Derecho constitucional
 3. Recurso de amparo
 4. Derecho administrativo
- 560 342.095 MAR 2005



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

ESCUELA DE DERECHO

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

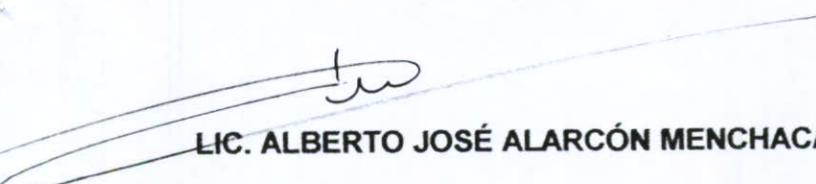
C. CLAUDIA ALEJANDRA MARTÍNEZ GODÍNEZ

Presente

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **"ESTUDIO COMPARATIVO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO Y EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"** presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar ocho ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA

Guadalajara, Jalisco, a 29 de septiembre del 2000.

LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA,
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE DERECHO,
UNIVERSIDAD PANAMERICANA,
SEDE GUADALAJARA,
P R E S E N T E.

Estimado Licenciado Alarcón:

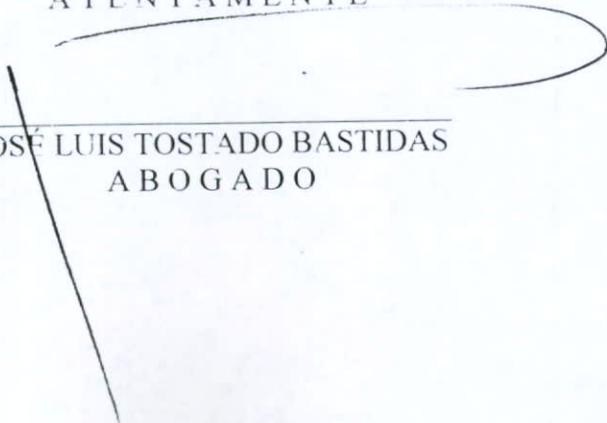
Por medio de la presente le envío un cordial saludo y, asimismo, me permito comunicarle que con esta fecha he decidido aprobar el trabajo de tesis profesional de la alumna CLAUDIA ALEJANDRA MARTINEZ GODINEZ.

Dicho trabajo que fue asesorado por su servidor, se lo remito para su consideración y consiguiente aprobación a efecto de que continúen los trámites necesarios para la presentación del examen profesional de la citada alumna, y consecuentemente, de la obtención del correspondiente título profesional a favor de la misma.

En mi opinión la tesis que le envío, la cuál tiene como tema y título: **“LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO Y EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”**, reúne las características y calidad necesarias para la aprobación que estoy otorgando.

Quedo a sus órdenes para cualquier aclaración que estime necesaria.

ATENTAMENTE



JOSÉ LUIS TOSTADO BASTIDAS
A B O G A D O

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	
I. GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO	1
A. Concepto jurídico del juicio de amparo	1
B. Principios fundamentales del juicio de amparo	5
C. Las partes en el juicio de amparo	15
D. Concepto de acto reclamado	22
E. El amparo indirecto o bi-instancial	24
F. El amparo directo o uni-instancial	27
II. LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO	29
A. Antecedentes de la suspensión en la legislación mexicana	29
B. Concepto de la suspensión	41
C. Fundamento constitucional de la suspensión	46
D. Actos susceptibles de suspensión	48
E. Clasificación de la suspensión	57
F. Efectos de la suspensión	66
III. TRÁMITE DE LA SUSPENSIÓN	68
A. Procedencia	68
B. Momento procesal para solicitarla	68
C. Requisitos	69
D. Tramitación	74
E. Duración	80
F. Recursos	81
IV. SUSPENSIÓN ADMINISTRATIVA	84
A. Concepto de procedimiento administrativo	84
B. Concepto de acto administrativo	85
C. La suspensión en el Código Fiscal de la Federación	86
D. La suspensión en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo	89
E. La suspensión en la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal	91
F. La suspensión en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco	92
G. La suspensión en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Jalisco	94
CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

La suspensión del acto reclamado es una parte de gran importancia dentro del juicio de amparo, ya que sin esta medida no tendría razón de ser. La suspensión conserva la integridad del acto reclamado para que el juzgador lo analice en su contexto y pueda dictar una sentencia justa y en tiempo; sólo es posible restituirle el pleno goce de la garantía violada al agraviado e impide que la autoridad responsable pueda ejecutar el acto impugnado, porque de lo contrario al agraviado ya no le beneficiaría el amparo puesto que ya no podrán restablecerse las cosas al estado que guardaban antes de la emisión del acto reclamado.

La decisión de realizar un estudio comparativo de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo y en lo contencioso administrativo se debe fundamentalmente a las experiencias ocurridas durante la etapa de estudiante, cuando escuchamos que la suspensión es una medida cautelar en virtud de la cual se impide que el acto reclamado llegue a consumarse irreparablemente; de lo contrario no sería posible restituirle el pleno goce de la garantía que se estima violada y que tiene como objeto primordial mantener viva la materia del amparo: evitar daños y perjuicios de difícil reparación al agraviado. Lo anterior parece muy interesante, pero muchas veces tanto el estudiante de derecho como el postulante no logran asimilar la importancia de esta figura jurídica en el juicio de amparo y mucho menos los alcances jurídicos que tiene dicha medida en sus distintas materias (civil, penal, laboral, administrativa).

De allí surge esa inquietud de elaborar una comparación de la regulación de la suspensión del acto reclamado en el juicio de garantías y la suspensión en materia administrativa desde la perspectiva de diversas leyes administrativas, para determinar a su vez la substanciación que se le da a dicha figura y destacar aspectos legales trascendentes tanto en la Ley de Amparo como en el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley de

Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

I. GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO

A. Concepto jurídico del juicio de amparo

El propósito de este capítulo es dar una visión general sobre el juicio de amparo, en virtud de que este trabajo va enfocado substancialmente a la suspensión del acto reclamado, por lo que trataremos sólo cuestiones relacionadas con dicha medida sin realizar un análisis más detallado sobre el mismo.

Dentro de este apartado examinaremos los diversos conceptos doctrinales que han dado los estudiosos del derecho sobre el juicio de amparo, a fin de analizar los distintos enfoques y apreciaciones y a su vez destacar los elementos que componen su esencia jurídica.

Ignacio Burgoa establece que "es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (*latu sensu*) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine."¹

Diferimos del concepto anterior en el aspecto de que el amparo se promueve únicamente ante órganos jurisdiccionales federales, esa es la regla general, pero ésta tiene sus excepciones, las cuales están previstas en los artículos 37 y 38 de la Ley de Amparo. El artículo 37 de referencia establece a la letra: "La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal, podrá reclamarse ante el juez de distrito que

¹ BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1977, p. 177.

corresponda o ante el superior del tribunal que haya cometido la violación". A su vez, el artículo 38 dispone: "En los lugares en que no resida juez de distrito, los jueces de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trate de ejecutar el acto reclamado, tendrá facultad para recibir la demanda de amparo, pudiendo ordenar que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentren."

El doctor en derecho y catedrático Arturo González Cosío sostiene que: "El amparo es, pues, un sistema de control jurisdiccional ejercitado por medio de acción ante los tribunales federales, y se desarrolla como un juicio que se suscita entre dos partes fundamentales: el quejoso y la autoridad responsable, agregándose, en su caso, el tercero perjudicado y el Ministerio Público Federal."²

González Cosío ve al amparo como un sistema de control constitucional, en lo cual estamos de acuerdo, pero también debemos estimarlo como un sistema de legalidad, ya que de lo contrario se estaría limitando su ámbito.

El autor Humberto Briseño Sierra estima que: "El amparo es un procedimiento constitucional cuya materia es la normatividad dogmática atinente a los gobernados y cuya finalidad es el control de las leyes, actos y omisiones provenientes de la autoridad pública."³

Compartimos el criterio de Briseño en el sentido de que el amparo atiende a la normatividad de las garantías individuales del gobernado, sin embargo, su concepto no es lo suficiente completo en virtud de que carece de diversos elementos que caracterizan al juicio de amparo, le faltó decir que la acción le corresponde al gobernado, que dicha acción se ejercita contra un acto de autoridad, y que dicho acto le ocasione un perjuicio o vulnere sus garantías.

El destacado jurista Juventino V. Castro considera que el amparo es

² GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El Juicio de Amparo*. Porrúa, México, 1994, p. 52.

³ BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El Control Constitucional de Amparo*, Trillas, México, 1993, p. 15.

un proceso concentrado de anulación de naturaleza constitucional promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene por finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas por la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal, ya estatales, que agravién directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada si el acto es de carácter positivo, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige si es de carácter negativo.⁴

Consideramos que la anterior concepción que proporciona el autor referido es una descripción muy completa y detallada del amparo, aunque su definición es bastante extensa y podría simplificarse a fin de tener una mejor apreciación de dicho concepto.

Carlos Arellano García señala, por su parte: "El amparo mexicano es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejosa, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado autoridad responsable, un acto o ley que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios."⁵

Hay que observar que Arellano establece en el contenido de su concepto el principio de definitividad que será materia de estudio con posterioridad en el presente trabajo. También establece la regla general de promover el amparo ante órgano jurisdiccional federal, pero acentuando las excepciones previstas en los artículos 37 y 38 de la Ley de Amparo, por lo que podemos decir que este concepto varía con respecto a los

⁴ CASTRO V., Juventino. *Garantías y Amparo*. Porrúa, México, 1983, p. 287.

⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *El Juicio de Amparo*. Porrúa, México, 1985, p. 6.

anteriores ya que menciona elementos de trascendencia que otros autores no consideraron, así como la mención del régimen competencial entre Federación y estados. Es una concepción completa y detallada, pero al igual que la proporcionada por Juventino V. Castro es quizás demasiado extensa.

Octavio Hernández lo define como:

Una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional y legalmente reglamentando, que se sigue por vía de acción y cuyo objeto es que el Poder Judicial de la Federación o los órganos auxiliares de éste vigilen imperativamente la actividad de las autoridades a fin de asegurar por parte de éstas, y en beneficio de quien pueda el amparo, directamente el respeto a la Constitución e indirectamente a las leyes ordinarias, en los casos que la propia Constitución y su ley reglamentaria prevén.⁶

Hernández concibe al amparo como una garantía, variando de las demás concepciones que lo ven, ya sea como juicio o como proceso. El tratadista de derecho menciona que el amparo es una garantía en virtud de que es un derecho de la persona o derecho del hombre, por la razón de que la garantía sólo atiende al derecho de garantizar.

Después de haber examinado los anteriores conceptos podemos concluir que los autores invocados tienen una concepción común respecto del amparo, no obstante que cada uno lo define con un enfoque diverso. Todos contemplan que el juicio de amparo tiene por finalidad proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que viole las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, por lo que podemos establecer que ésta es la esencia del amparo, como un medio de control constitucional y de legalidad, para la protección de dichas garantías del gobernado contra cualquier acto de autoridad que las detrima.

⁶ HERNÁNDEZ, Octavio. *Curso de Amparo*. Porrúa, México, 1985, p. 6.

Para finalizar, nos omitimos en elaborar un concepto de amparo en virtud de que para ello se requiere hacer un estudio profundo y analizar varias cuestiones a fin de que sea una definición bien integrada y cuente con todos y cada uno de los elementos que lo conforman, fundamentando él porque de la exposición de cada uno de ello, por lo que nos reservamos el establecer una definición.

B. Principios fundamentales del juicio de amparo

Los principios y bases generales del juicio de amparo se encuentran regulados en el artículo 107 de nuestra Carta Magna vigente, por lo que procederemos al estudio de cada uno de los principios en particular.

1. Principio de instancia de parte

El juicio de amparo según lo dispone el artículo 107, fracción primera, de la Constitución establece que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; asimismo, el artículo 4 de la Ley de Amparo dispone: "El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal."

De lo anteriormente mencionado, podemos decir que el principio de instancia de parte consiste en que la acción solo podrá ejercitarla el agraviado, por lo que no podrá actuarse de oficio, es decir, sin petición del gobernado quien ha sufrido un detrimento en sus garantías individuales.

Para abundar más sobre este principio, haremos referencia a la doctrina, basándonos fundamentalmente en el maestro Ignacio Burgoa y en el catedrático Carlos Arellano García, en virtud de que lo tratan de manera más concreta.

Arellano García establece que el principio a instancia de parte agraviada en el amparo significa que: "El órgano, Poder Judicial de la Federación, encargado del control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de la autoridad estatal, no puede actuar de oficio, sin petición precedente, sin ejercicio de la acción de amparo correspondiente, por el titular de la misma."⁷

Asimismo, Burgoa comenta al respecto sobre la importancia del principio de instancia de parte agraviada diciendo: " Si no existiera este principio de la instancia de parte para suscitar el control constitucional ejercido por órganos jurisdiccionales federales, si fuera legalmente permitido a los diversos poderes o autoridades del Estado, en su carácter de tales, entablar el juicio de amparo, evidentemente éste sería visto con recelo, al considerarlo como arma de que una entidad política pudiera disponer para atacar a otra y viceversa."⁸

De las posturas mencionadas, podemos decir, que ambos autores fundamentan la necesidad de la existencia de dicho principio, en virtud de que mediante éste se previene un desequilibrio de poderes.

2. Principio de agravio personal y directo

Como se mencionó al inicio del punto anterior, donde se trató el principio de instancia de parte agraviada, el artículo 107 fracción primera de la Constitución y el artículo 4 de la Ley de Amparo, señalan que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; con relación a esto, es necesario definir qué es un agravio.

Juventino V. Castro establece que "es la causación de un daño o perjuicio a una persona en correlación con las garantías constitucionales que a ella se le atribuyen."⁹

⁷ ARELLANO, Carlos, *Op. Cit.* p. 346.

⁸ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.* p. 267.

⁹ CASTRO V., Juventino, *Op. Cit.* p. 317.

Por su parte, Burgoa señala que “el concepto de agravio empleado en la fracción primera del artículo 107 constitucional, equivale a la causación de un daño o un perjuicio realizado por cualquier autoridad estatal, en las hipótesis previstas por el artículo 103 de la Constitución.”¹⁰

Podemos darnos cuenta que las anteriores concepciones dadas por los autores son muy parecidas y varían únicamente en cuanto a quién lo produce, pero ambos están de acuerdo en que es el daño o perjuicio que sufre el gobernado, en este caso el agraviado, en el que sus garantías individuales son vulneradas.

Briseño Sierra menciona que “la instancia de amparo supone un agravio, una ofensa, un daño o perjuicio de los derechos individuales llamados garantías individuales, ya que sin ese antecedente complejo ni es concebible demandarlo ni es procedente tramitarlo.”¹¹

Octavio Hernández concibe el agravio como “el menoscabo que como consecuencia de una ley o de un acto de autoridad sufre una persona en alguno de los derechos que la Constitución le otorga.”¹²

Arellano García también nos brinda su concepción sobre el tema “el agravio es la presunta afectación a los derechos de una persona física o moral, dentro de las hipótesis del artículo 103 constitucional.”¹³

Después de haber examinado las anteriores definiciones respecto del agravio, podemos destacar que los elementos que lo conforman son: primero, un elemento material que consiste en la apreciación del daño o perjuicio y segundo, un elemento jurídico que consiste en la forma en que causa el daño o perjuicio la autoridad.

¹⁰ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.* p. 269.

¹¹ BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Op. Cit.* p. 25.

¹² HERNÁNDEZ, Octavio, *Op. Cit.* p. 348.

Dichos elementos son examinados de igual manera por los autores mencionados, exceptuando de ello a Arellano García, quien a diferencia de los otros autores tratados, destaca los elementos del agravio desde un enfoque diverso en donde él expone

Para mayor claridad de ideas sobre el agravio, es conveniente precisar cuáles son los elementos integrantes del agravio:

Existen dos elementos personales y subjetivos:

- a) Sujeto activo del agravio que es la autoridad estatal que presuntamente ha violado garantías individuales o que presuntamente ha invadido una esfera competencial ajena.
- b) Sujeto pasivo del agravio es la persona física o moral, que en su carácter de gobernado, considera que se le ha afectado en sus derechos, dentro de los supuestos previstos por el artículo 103 constitucional.
- c) Objetivo del agravio son los derechos presuntamente violados, dentro de las hipótesis del artículo 103 constitucional.¹⁴

De igual manera, Octavio Hernández destaca 4 elementos del agravio, clasificándolos en:

- “1.- Elemento material: consistente en el daño o perjuicio, agravio propiamente dicho, inferido a la persona que lo recibe.
- 2.- Elemento subjetivo pasivo: persona a quien la autoridad infliere el agravio.
- 3.- Elemento subjetivo activo: autoridad que al actuar infliere el agravio.
- 4.- Elemento jurídico: precepto constitucional violado por la autoridad que infliere el agravio”.¹⁵

Una vez que ya tenemos definido el concepto del agravio y sus elementos, debemos aclarar que para promover el juicio de amparo se requiere además de la existencia de un agravio, que éste sea personal y directo, es decir, personal para que

¹³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Op. Cit.* p. 347.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ HERNÁNDEZ, Octavio, *Op. Cit.* p. 350.

dicho agravio recaiga en una persona determinada, ya sea persona física o moral; y directo, se refiere en el tiempo en que el acto se realice Arellano García menciona al respecto que

La singularización del agravio en el amparo requiere que, adicionalmente, expresemos que el agravio ha de ser personal y directo; personal significa que la persona que instaura la demanda de amparo ha de ser titular de los derechos presuntamente afectados por el acto o ley de autoridad y directo, desde el punto de vista del tiempo en que el acto se realiza y el agravio puede ser pasado cuando ya sus efectos han concluido, presente cuando los efectos del agravio se están realizando al promoverse el amparo y futuro cuando los efectos aun no se inician pero, existen actos que hacen presumir una proximidad temporal en la producción de efectos del acto reclamado. El agravio futuro remoto, sin proximidad temporal, no da lugar a que se pueda interponer el amparo.¹⁶

Finalmente podemos concluir que el principio de agravio personal y directo consiste en que solamente el gobernado que ha sufrido un daño o perjuicio con relación a sus garantías por algún acto de autoridad podrá ejercer la acción del amparo, por lo que aquél que sufra un agravio indirecto no tiene ese derecho. El criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Agravio indirecto

“No da ningún derecho al que lo sufre para recurrir al juicio de amparo”.¹⁷

El agravio indirecto, no da ningún derecho al que lo sufra para recurrir al juicio de amparo. Para explicar el criterio mencionado, es conveniente transcribir los precedentes con relación al perjuicio como base del amparo, que este Suprema Corte de Justicia ha sostenido en el sentido de una correcta interpretación de la fracción IV del artículo 73 (hoy fracción V) de la Ley de Amparo, lleva a la conclusión de que este debe ser solicitado precisamente por la persona que estima se le causa

¹⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Op. Cit.* p. 349.

¹⁷ Jurisprudencia 26 (Quinta Época), Volúmenes COMUNES AL PLANO Y SALAS, Octava Parte, Apéndice 1917-1975, p. 47.

molestia por la privación de alguien derecho, posesión o propiedad, porque el interés jurídico de que habla dicha fracción no puede referirse a otra cosa, sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos y posesiones conculcados, y aunque las lesiones de tales derechos, es natural que traigan repercusiones mediatas o inmediatas en el patrimonio de otras personas, no son éstas quienes tienen interés jurídico para promover el amparo.¹⁸

3. *Principio de prosecución judicial*

El principio de prosecución judicial o de tramitación jurisdiccional como así lo llaman otros autores, consiste en que el juicio de amparo tomará la forma de un juicio, es decir, que se tramitará ante el órgano jurisdiccional, lo que implica que éste iniciará con la presentación de la demanda, la rendición del informe justificado, pruebas, alegatos y la sentencia con la que concluye el juicio de garantías, además intervienen otras figuras procesales tales como las notificaciones, términos, incidentes y los recursos.

Se hace poca referencia a dicho principio en virtud de que la doctrina lo trata de manera breve y concisa, dando una explicación concreta y su fundamento constitucional en el artículo 107.

4. *Principio de definitividad*

El artículo 107 Constitucional en sus fracciones III y IV prevé el principio de definitividad del amparo al disponer:

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o de trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: a) Contra sentencia definitiva o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los 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, siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la

¹⁸ PLENO, Séptima Época, Volumen 71, Primera Parte, p. 15.

primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia; b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y c) Contra actos que afecten a personas extrañas a juicio; IV. En materia administrativa el amparo procede además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

Después de haber mencionado la disposición constitucional que regula el principio de definitividad, nos basaremos en las posturas de algunos autores con el objeto de esclarecer lo expuesto anteriormente.

Burgoa establece lo que debemos de entender por definitividad: "el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente."¹⁹

Consideramos que la postura sostenida por el maestro Burgoa sobre la definitividad es muy concreta y precisa de lo que debemos entender por este principio, apreciándola de manera acertada.

Asimismo Juventino V. Castro hace mención sobre la importancia de la definitividad estableciendo que

La esencia de este principio resalta por sí mismo, ya que se pretende que el amparo sea la instancia

¹⁹ BURGOA, Ignacio. *Op. Cit.* p. 280.

final que permita la anulación de actos de autoridad violatorios de las garantías individuales, razón por la cual si el resultado que pretende el agraviado puede obtenerlo mediante el uso de instrumentos ordinarios, se impide la utilización innecesaria del proceso constitucional, o la confusión en el uso de los medios de impugnación que interrumpen los procedimientos ordinarios, o bien se traduzcan en resoluciones contradictorias dentro de dichos procedimientos. Por ello se pretende que el acto reclamado sea definitivo, en el sentido de que mediante el sistema ordinario ya no se pueda anularlo, para el efecto de que los jueces de amparo examinen las inconstitucionalidades alegadas como último recurso.²⁰

De acuerdo con las anteriores posturas el principio de definitividad implica que el agraviado debe cumplir con el requisito de agotar previamente el recurso ordinario que establezca la ley de donde emana el acto reclamado. Una vez que éste haya sido ejercido y si es factible que por dicho medio de defensa puedan ser reparados los daños y perjuicios causados al agraviado entonces procede el juicio de amparo sin que se hayan tenido que agotar los recursos previstos por la ley que rige tal acto.

Por otra parte, existen excepciones en las que el agraviado no está obligado a ejercer previamente los medios jurídicos, de las cuales algunas están contenidas expresamente en la Constitución o en la Ley de Amparo.

De las excepciones previstas en la Constitución en el artículo 107 fracciones III y IV se establece:

- a) En el caso de sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden o estabilidad de la familia, no es necesario agotar los medios jurídicos ordinarios.
- b) Cuando se trate de personas extrañas a juicio, respecto de actos que les afecten, no se les obliga a agotar los medios de defensa que regula el acto.
- c) En materia administrativa, no será necesario agotar algún recurso, juicio o medio de defensa legal, cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado,

²⁰ CASTRO V., Juventino, *Op Cit.* p. 318.

mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

Dentro de la Ley de Amparo también se prevén algunas excepciones al principio de definitividad en tanto que en el artículo 73, fracciones XIII y XV, se establece:

“a) En los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación a la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos previstos por el artículo 22 de la Constitución, no es obligación del agraviado ejercer los medios de defensa o recursos que disponga la ley de donde se deriva el acto.”

La excepción anteriormente expuesta es de fácil comprensión en virtud de la trascendencia que puede tener dicho acto en la persona ocasionándole daños o perjuicios de imposible reparación de no tomarse una determinación oportuna.

“b) No es necesario agotar el recurso, juicio o medio de defensa legal, si conforme a la ley no se suspenden los efectos de los actos de autoridades distintas a las judiciales o si se requieren mayores requisitos que los previstos por la ley de amparo para conceder la suspensión definitiva.”

Igualmente se han emitido muchas jurisprudencias respecto al principio de definitividad, sobre todo en materia penal en cuanto a autos de formal prisión; no es necesario agotar el recurso ordinario previo al amparo, por lo que existen diversos criterios que ha mantenido la Suprema Corte respecto a este principio de gran importancia, aunque no los mencionaremos con detalle.

5. *Principio de relatividad*

El principio de relatividad también denominado *fórmula Otero* y establecido en el artículo 107, fracción II, de la Constitución dispone: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el

caso especial sobre lo que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.”

Después de haber expuesto lo anterior, podemos decir que la relatividad consiste en que la sentencia de amparo que se dicte se limitará a conceder el amparo y la protección de la justicia federal al quejoso que promovió la demanda de amparo, es decir, no tiene efectos *erga omnes*; en caso contrario derivaría en ataques contra todas las autoridades, de manera que no se referiría únicamente al agraviado en particular y ocasionaría un desequilibrio jurídico y social.

Conforme a lo expuesto, el maestro Burgoa menciona el alcance y la importancia de este principio al señalar que:

Tratándose de la impugnación de leyes secundarias por su inconstitucionalidad, el citado principio responde a una necesidad jurídico-política. En efecto, si la declaración de inconstitucionalidad de una ley tuviese alcance absoluto, *erga omnes*, tal declaración implicaría la derogación o abrogación de ésta. El órgano jurisdiccional de control asumiría, entonces, el papel de legislador excluyendo del régimen jurídico del Estado el ordenamiento que haya estimado contrario a la Constitución, provocándose de esta manera no sólo el desequilibrio entre los poderes estatales, sino la supeditación del legislativo al judicial.²¹

De igual manera, Arellano García brinda los rasgos sobresalientes del citado principio al afirmar que:

En virtud del principio de relatividad teóricamente, la sentencia de amparo que se dicte en sus puntos resolutivos, ha de abstenerse de hacer declaraciones generales y ha de limitarse a conceder el amparo y protección de la justicia federal al quejoso que instauró la demanda de amparo, respecto del acto o ley de la autoridad estatal responsable que constituyó la materia del amparo, sin abarcar otras autoridades que no fueron parte, ni otros actos reclamados que no fueron ventilados en el amparo. El principio de relatividad de las sentencias de amparo se desarrolla dentro del principio

²¹ BURGOA, Ignacio. *Op. Cit.* p. 274.

general de derecho denominado *res inter alios acta* que limita los efectos jurídicos de los actos jurídicos a los sujetos que participaron en el correspondiente negocio jurídico.

La sentencia es un acto jurídico, por tanto, se mantiene la tradición jurídica en el sentido de que el fallo no trascienda a sujetos que no participaron en el litigio y no afecte situaciones que no se llevaron a la controversia.²²

C. Las partes en el juicio de amparo

Antes de entrar a la explicación de las partes que intervienen en el juicio de amparo, creemos necesario definir previamente qué se entiende por parte; para ello, haremos referencia al tratadista Pallares, quien la define como: "Cualquiera de los litigantes, sea demandante o el demandado.

Mostrarse parte es presentar una persona pedimento al tribunal para que se le entregue el expediente, y pedir en vista lo que convenga."²³

Arellano García establece que "en el juicio de amparo es parte la persona física o moral que en relación con el desempeño de la función jurisdiccional, recibirá la dicción del derecho, respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos de autoridad estatal impugnados."²⁴

Ahora bien, una vez que ya hemos precisado el concepto de parte tanto en el derecho procesal como para efectos del amparo, iniciaremos con el estudio de los sujetos de la relación procesal nacida del ejercicio de la acción de amparo.

La Ley de Amparo en su artículo 5 determina las partes que intervienen en el juicio de amparo señalando que: "Son partes en el juicio de amparo: I. El agraviado o agraviados; II. La autoridad o autoridades responsables; III. El tercero o terceros perjudicados y; IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los

²² ARELLANO GARCÍA, *Op. Cit.* p. 373.

²³ PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. p. 557.

juicios e interponer los recursos que señala esta ley." En consecuencia, habiendo ya determinado las partes dentro del amparo, nos enfocaremos a cada una de ellas conforme al orden establecido de la disposición legal mencionada.

a) *El Quejoso*

En la doctrina existen diversos conceptos sobre el quejoso, por lo que haremos referencia sólo a algunos, los que consideramos más completos y precisos para su explicación.

Para González Cosío, el quejoso o también denominado agraviado es: "la persona física o jurídica a quien se le ha causado un perjuicio en sus intereses jurídicos, protegidos por el artículo 103 constitucional. El quejoso resulta, pues, el titular de la acción de amparo, frente a los tribunales federales que deberán decir el Derecho en la controversia constitucional planteada."²⁵

De igual forma Arellano García sostiene: "el quejoso o agraviado es la persona física o moral que ejercita la acción de amparo para reclamar un acto o ley de la autoridad estatal, por presunta violación de garantías individuales o de distribución competencial entre Federación y Estados de la República."²⁶

Ambos autores coinciden en la apreciación del concepto del quejoso considerándolo como persona física o moral quien ejerce o es titular de la acción de amparo contra un acto de autoridad que detrima sus garantías individuales o afecte su esfera jurídica.

Sin embargo, Burgoa a diferencia de los anteriores autores no establece una definición del quejoso, sino que realiza un análisis sobre las fracciones del artículo 103

²⁴ ARELLANO GARCÍA, *Op. Cit.* p. 459.

²⁵ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *Op. Cit.* p. 74.

²⁶ ARELLANO GARCÍA, *Op. Cit.* p. 461.

constitucional, ya que su pretensión más que elaborar un concepto, es “formular una idea lógico- jurídica”²⁷ del quejoso dentro del juicio de amparo.

La fracción primera del artículo 103 constitucional dice: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que viole las garantías individuales. El titular de la acción de amparo se revela como aquel gobernado contra cualquier autoridad estatal realiza un acto violatorio de cualquier garantía individual que la Constitución otorga a aquel, ocasionándole un agravio personal y directo.”

Por su parte, la fracción segunda del mencionado precepto constitucional, señala: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. El quejoso es aquel gobernado contra quien la autoridad federal realiza un acto, invadiendo la esfera de competencia de los Estados o de las autoridades locales, y que trae como consecuencia la causación de un agravio personal y directo.” Como se ve el elemento autoridad es más restringido que el de la fracción primera, ya que no hace referencia a cualquier autoridad, sino a la federal.

“La mencionada idea de quejoso, en el caso de la fracción tercera del artículo 103 constitucional, es parecida a la que obtiene tomando en consideración la disposición precedente, con la única circunstancia de que, en aquélla la autoridad que produce la infracción ya no es la federal, sino la local, siendo por lo demás los mismos otros elementos.”²⁸

Dentro de la doctrina, el quejoso o agraviado ha sido objeto de estudio por los tratadistas del derecho, para tener una mejor comprensión y sobre las personas que pueden promover el amparo.

²⁷ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.* p. 327.

²⁸ *Ibid.* pp. 327-328.

1) *Personas físicas*

La Ley de Amparo prevé el ejercicio de la acción de amparo tanto para personas físicas, como para personas morales privadas y personas morales oficiales.

En lo que respecta a las personas físicas, no se expresa tal cual, pero se sobreentiende que al hablar del quejoso se refiere a cualquier gobernado.

Una cuestión de relevancia en esta ley es que trata el caso de los menores de edad, quienes podrán solicitar amparo sin necesidad de la intervención de un representante legal, cuando éste se encuentre ausente o impedido, pero en este caso, el juez deberá nombrarle un representante legal para que intervenga en el juicio; pero si el menor tuviera 14 años, éste podrá hacer la designación de su representante.

De igual forma, el artículo 7 de la Ley de Amparo, ahora derogado, preveía el caso de la mujer casada, la cual podía solicitar el amparo sin la intervención de su marido.

2) *Personas morales privadas*

La titularidad de la acción de amparo de las personas morales privadas está determinada en el artículo 8 de la Ley de Amparo, que establece que "las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus representantes legítimos."

González Cosío menciona al respecto que "primero se aceptó la capacidad de las sociedades civiles y mercantiles para ejercitar la acción de amparo y después esta capacidad fue confiada a las fundaciones de beneficencia; todas ellas encontraron una consagración expresa en el artículo 6 de la Ley de Amparo de 1919 que les permitió pedir amparo por medio de sus representantes legítimos o de sus mandatarios

debidamente constituidos; lo que se reitera escuetamente en el artículo 8 de la Ley de Amparo vigente a favor de las personas morales privadas.”²⁹

3) *Personas morales oficiales*

Arellano García menciona que podemos considerar a personas morales oficiales como “aquellos órganos centralizados o descentralizados del poder estatal que pueden actuar como quejosos en el amparo.”³⁰

Respecto a lo anterior, la Ley de Amparo, en su artículo 9 establece: “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 reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquéllas.”

En el precepto legal mencionado, Burgoa hace una reflexión sobre los intereses patrimoniales de las personas morales de derecho público u oficiales, sosteniendo que “pueden ostentarse como quejosos en un juicio de amparo cuando una ley o acto afecten aquellos bienes respecto de los cuales se conduzcan como verdaderos propietarios, en términos análogos a los que existen en la relación de propiedad en derecho común (susceptibilidad de venta, de arrendamiento, en una palabra, de contratación general de dichos bienes).”³¹

b) *Autoridad responsable*

Podríamos señalar a la autoridad responsable en el juicio de garantías como la contraparte del quejoso o agraviado en el juicio de amparo, ya que se dan ciertas particularidades que no se dan en otros procesos; en este caso el demandado siempre

²⁹ GONZÁLEZ COSÍO, *Op. Cit.* p. 75.

³⁰ ARELLANO GARCÍA, *Op. Cit.* p. 465.

³¹ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.* p. 332.

es una autoridad, es decir, un funcionario público, quien tiene potestad para imponer sus determinaciones, por lo que en este juicio se controvertirá sobre sus determinaciones si éstas fueron conforme a derecho.

De acuerdo con lo anterior daremos un concepto sobre la autoridad responsable, a efecto de que quede más clara la postura anterior. Arellano García menciona que: “la autoridad responsable en el amparo es el órgano estatal, bien federal, local o municipal a quien el quejoso le atribuye el acto o ley reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre Federación y Estados.”³²

El artículo 11 de la Ley de Amparo define a la autoridad responsable señalando que “es la que dicta, promulga, ordena y ejecuta la ley o el acto reclamado.”

El concepto legal mencionado define de manera breve a la autoridad responsable, sin embargo, comprende tanto a autoridades decisorias como autoridades ejecutoras, además de hacer una relación del acto reclamado y la autoridad que lo emite.

Conforme a lo expresado, el tratadista Burgoa propuso una serie de hipótesis en las que puede revelarse la autoridad responsable como decisoria o ejecutora y en síntesis de éstas sostiene:

1. Como Órgano del Estado que emita una decisión en que aplique incorrectamente una norma jurídica en un caso concreto (falta de motivación legal);
2. Como Órgano del Estado que al dictar una decisión viola una norma jurídica aplicable al caso concreto en que opere aquélla;
3. Como Órgano del Estado que al dictar una decisión (orden o dictado) no se ciñe a ninguna norma jurídica, esto es, cuando actúa arbitrariamente (falta de fundamento legal);

³² ARELLANO GARCIA. *Op. Cit.* p. 477.

4. Como Órgano del Estado que al ejecutar una orden o decisión, no se ajusta a los términos de la misma;
5. Como el Órgano del Estado que, sin orden previa, ejecuta un acto lesivo de la esfera jurídica particular.³³

c) *Tercero perjudicado*

El tercero perjudicado según González Cosío es “aquella persona que puede ser afectada por la sentencia que se dicte en el juicio de amparo, teniendo por tanto, interés jurídico para intervenir en la controversia constitucional y para que subsista el acto reclamado y no se declare su inconstitucionalidad.”³⁴

En efecto, el tercero perjudicado es la persona que tiene interés jurídico en que subsista el acto reclamado, interés que se basa en que al quejoso no se le conceda el amparo y la protección de la justicia federal, ya que tiene pretensiones distintas que se contravienen; cabe señalar que el tercero perjudicado no siempre interviene en el juicio de amparo, es decir, que no siempre es una parte constante, en virtud de la naturaleza de los actos que se reclaman.

Burgoa comenta al respecto: “ la posición que el tercero perjudicado ocupa como parte en el proceso de amparo es similar a la de la autoridad responsable, puesto que ambos sujetos persiguen las mismas finalidades y propugnan idénticas pretensiones, consistentes, en la negativa de la protección federal o en el sobreseimiento del juicio por alguna causa de improcedencia.”³⁵

Finalmente comentaremos que el tercero perjudicado tiene una participación de manera independiente y de cierta manera como coadyuvante de la autoridad responsable, al efecto de que subsista el acto reclamado.

³³ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.* p. 339.

³⁴ GONZÁLEZ COSÍO, *Op. Cit.* p. 81.

³⁵ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.* p. 341.

d) *El Ministerio Público Federal*

El Ministerio Público como representante de los intereses sociales, dentro del juicio de amparo no tiene un interés particular propio, es decir, su interés fundamental es vigilar que se respete y cumpla la ley, por lo que su comparecencia se basa en el artículo 107 fracción decimoquinta constitucional, que le da la facultad discrecional de abstenerse de intervenir en dicho juicio cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.

Por ello en todo juicio de amparo debe de emplazarse al Ministerio Público, y una vez que éste sea notificado, decidirá sobre su intervención o abstención si él considera que el caso es de interés colectivo.

D. Concepto de acto reclamado

El acto reclamado es el requisito o condición para poder iniciar el juicio de amparo, ya que sin él no tendría razón de ser dicho proceso.

Según establece Briseño Sierra el acto reclamado "viene a ser el núcleo del amparo; puede ser tomado como punto de referencia, lo mismo si se analiza la demanda que si se estudian las resoluciones del juzgador. Como centro de atracción de todos los elementos que confluyen a constituir el control constitucional, el acto reclamado individualiza a los sujetos, precisa la autoridad responsable, identifica al quejoso, califica a los terceros perjudicados, vincula al Ministerio Público y, en fin, determina la competencia de las autoridades que conocen el amparo."³⁶

Después de haber fundamentado la importancia del acto reclamado dentro del juicio de amparo, daremos algunas definiciones del mismo. Ignacio Burgoa menciona que "el

³⁶ BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El Amparo Mexicano*, p. 205.

acto reclamado en general es aquél que se imputa por el afectado o quejoso a las autoridades contraventoras de la Constitución en las diversas hipótesis contenidas en el artículo 103.”³⁷

El concepto señalado explica que el acto reclamado es el acto o ley que emite la autoridad y que dicho acto afecta las garantías del agraviado, es decir, las detrima o restringe la autoridad federal, la soberanía de los Estados o en su caso la autoridad local.

Carlos Arellano hace su propuesta sobre el concepto del acto reclamado diciendo que “el acto reclamado es la conducta imperativa, positiva u omisiva, de una autoridad estatal, nacional, federal, local o municipal, presuntamente violatoria de garantías individuales o de la distribución de competencias establecida entre Federación y Estados de la República, a las que se opone el quejoso.”³⁸

La propuesta que mencionamos con antelación tiene los elementos que constituyen el acto reclamado, pero además menciona una cuestión que a nuestro parecer es de bastante relevancia, ya que en su definición Arellano maneja aspectos que otros tratadistas no analizaron; es decir, en el concepto referido determina al acto reclamado como una conducta imperativa, positiva u omisiva “presuntamente violatoria”, lo que significa que el actuar de la autoridad puede ser activa, de un hacer, o una abstención, pero que esta actuación implica una presunta violación, consideramos muy acertada esta palabra ya que el juicio de amparo precisamente para eso se promueve para determinar si realmente son o no son violatorios dichos actos en la sentencia de amparo; de ser violatorios se concedería el amparo y protección de la justicia federal, de lo contrario se denegaría, ya que si siempre fueran violatorios bastaría que existiera el acto reclamado para concederlo, que ese no es el punto ya que el juicio de amparo resolverá sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto.

³⁷ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.* p. 207.

³⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Op. Cit.* p. 538.

Existen determinados actos de autoridad que desde el punto de afectación al quejoso pueden ser omisivos, negativos o positivos. De igual forma también en cuanto al aspecto cronológico, los actos de autoridad pueden ser actos consumados, inminentes, futuros remotos, continuados y continuos, de los cuales haremos únicamente su mención ya que serán objeto de estudio cuando analicemos la suspensión en el juicio de amparo.

E. El amparo indirecto o bi-instancial

El amparo indirecto es aquél que se promueve ante los jueces de distrito; en caso de una segunda instancia puede llegar a conocer de éste la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito, a petición de parte interponiendo el recurso de revisión.

El artículo 107 en su fracción séptima establece expresamente la competencia de los jueces de Distrito para conocer del amparo indirecto, artículo que a la letra establece: "El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecte a personas extrañas a juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutar."³

Respecto a lo anterior, la Ley de Amparo determina detenidamente en su artículo 114 la competencia de los jueces de Distrito. Nos detendremos en su transcripción dada su importancia para el desarrollo de este punto.

"Fracción I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso."

Esta fracción hace referencia al amparo contra leyes, es decir, contra leyes autoaplicativas, que son aquellas que como su nombre lo indica son leyes que producen efectos jurídicos frente a alguno de sus destinatarios, por sí misma, sin necesidad de otro acto para su aplicación.

“Fracción II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.”

La fracción anterior indica que el amparo indirecto no puede promoverse cuando exista un procedimiento de donde emana el acto reclamado, ya que esto generaría interrupciones lo que impediría la terminación de dicho procedimiento.

“Fracción III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.”

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en los procedimientos respectivos, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruben.

“Fracción IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.”

Esta fracción hace alusión a la imposible reparación en el sentido de que la sentencia definitiva que se dicte ya no se ocupará del acto reclamado que se suscite dentro del procedimiento, y cuyos efectos pueden ser irreparables.

“Fracción 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.”

Podemos darnos cuenta cómo esta fracción hace referencia al principio de definitividad, ya que si la ley de donde emana el acto no prevé ningún medio de defensa podrá interponer amparo indirecto.

“Fracción VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo primero de esta ley.”

El amparo indirecto sólo podrá promoverlo el gobernado y no una entidad federativa o autoridad federal por invasión de su competencia.

En lo que respecta al desarrollo del procedimiento del amparo indirecto se encuentra regulado en la Ley de Amparo en los artículos 116 al 157, sin tomar en cuenta lo que se refiere a la suspensión, la cual será objeto de estudio en los capítulos posteriores.

F. El amparo directo o uni-instancial

El amparo directo es aquél que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito.

El artículo 107, fracción novena constitucional, menciona al respecto: “Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia,

limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales."

Por regla general, el amparo directo se tramita en una sola instancia, sin embargo el precepto legal mencionado establece la excepción a dicha regla.

El amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a la defensa del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados (artículo 158 de la Ley de Amparo).

Para concluir podemos destacar algunas diferencias que existen entre el amparo indirecto y el amparo directo. La primera es que en el amparo indirecto se tramita ante jueces de Distrito mientras que el amparo directo se promueve ante la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito. Otra diferencia importante sería en cuanto a su procedencia: el indirecto procede contra resoluciones que no pongan fin a un procedimiento, mientras que el amparo directo procede contra sentencias que pongan fin al procedimiento. Otra diferencia destacada es en lo que respecta al desarrollo del procedimiento: en el indirecto se celebra audiencia constitucional, se hace ofrecimiento de pruebas, y se presentan alegatos, mientras que en el directo no hay celebración de audiencia constitucional, de pruebas ni de alegatos.

En cuanto a la tramitación del amparo directo, el artículo 166 hace mención de algunos aspectos fundamentales para la interposición de demanda:

- I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;
- II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- III. La autoridad o autoridades responsables;

- IV. La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados;
- V. La fecha en que haya sido notificada la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio;
- VI. Preceptos constitucionales violados;
- VII. La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse.

En cuanto al amparo indirecto la ley de amparo en su artículo 116 establece requisitos que debe contener la demanda de garantías para efecto de su tramitación; tales requisitos son muy parecidos a los establecidos anteriormente por el artículo 166, varían únicamente en la fracción IV, que en vez que mencionar la sentencia definitiva en el amparo indirecto se señala el acto (s) reclamado (s); asimismo en la fracción V, en lugar de mencionar la fecha en que notificó la sentencia definitiva, en el amparo indirecto versa sobre la fecha en que el quejoso tuvo conocimiento del acto reclamado.

II. LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO

A. Antecedentes de la suspensión en la legislación mexicana

La suspensión del acto reclamado es una institución jurídica de gran importancia dentro del juicio de amparo, a tal grado, que sin ella éste sería inútil como medio de control constitucional.

Al comentar sobre los antecedentes de la suspensión en la legislación mexicana, haremos referencia únicamente a los ordenamientos que regularon esta figura de manera importante y trascendente y que de alguna manera sirvieron como base a nuestros ordenamientos vigentes, por lo que consideraremos aquéllos que lo previeron de manera superficial.

Debemos señalar antes de iniciar el estudio de los antecedentes, que la suspensión del acto reclamado se reglamentó en la legislación mexicana posterior al origen del juicio de amparo, dada su importancia como medio de control desde la época colonial, y fue a partir de la expedición de determinados ordenamientos que trataron en forma específica esta institución al ver la necesidad que presenta dentro del juicio de garantías.

1) *El Proyecto de Constitución de 1856*

Este ordenamiento no trató propiamente la regulación de la suspensión del acto reclamado, sin embargo fue de gran trascendencia en virtud de que allí se establecieron las bases fundamentales del funcionamiento jurídico del juicio de amparo.

El artículo 102 del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856 establecía:

Toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, o de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico ya por los tribunales de la Federación exclusivamente, ya por éstos juntamente con los Estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica; pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limita a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.³⁹

Como se observa en este proyecto de la Constitución, no alude a la suspensión del acto reclamado.

2) Proyecto de la Ley Orgánica de Amparo de José Urbano Fonseca

Bajo la vigencia del Acta de Reforma de 1847 se formuló el proyecto de la Ley Orgánica de Amparo, en donde por primera vez se hace mención a la suspensión del acto reclamado.

En este proyecto, el amparo se ejercitaba en aquellos casos en que el Poder Legislativo, o Ejecutivo en el ámbito federal o estatal violaran los derechos de los gobernados contemplados en la Constitución. En los casos que dicha violación hubiese sido cometida por el Poder Legislativo de la Unión o por el Presidente de la República, el amparo se interpondría ante la Suprema Corte de Justicia, en Tribunal Pleno, y cuando fuere por la legislatura o Poder Ejecutivo del Estado, se interponía ante la Primera Sala de la Suprema Corte.

Por otra parte, el artículo 5 disponía: "cuando la violación procediese del Poder Legislativo o Ejecutivo de algún Estado, si el interesado no pudiese por razón de la distancia, ocurrir desde luego a la Suprema Corte de Justicia, lo podía hacer ante el Tribunal de Circuito respectivo, quien le otorgaría momentáneamente el amparo, si

³⁹ NORIEGA, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. México, 1997, p. 993.

hallare fundado el recurso, y remitiría por el primer correo su actuación a la citada primera sala de la Suprema Corte, para que resuelva con definitiva.”⁴⁰

De acuerdo con lo anterior, Burgoa nos comenta: “Daba Fonseca competencia a los magistrados para suspender temporalmente el acto recurrido, violatorio de garantías individuales. Sin embargo, tal facultad era muy grave en el proyecto en cuestión, pues Fonseca no se preocupó por reglamentarla de modo minucioso o, al menos, preciso, no obstante lo cual, en dicho proyecto ya podemos vislumbrar un intento de regular separadamente del juicio de amparo la cuestión relativa a la suspensión del acto reclamado.”⁴¹

Como pudimos darnos cuenta anteriormente, esa facultad que se les otorgaba a los Tribunales de Circuito para conceder momentáneamente el amparo, podríamos considerarla como un antecedente de la suspensión del acto reclamado.

3) *La Constitución de 1857*

La Constitución de 1857 no previó la regulación de la suspensión del acto reclamado, pero se hace mención a ésta, dada la importancia que representó para el juicio de amparo, ya que quedaron establecidas las bases para su funcionamiento; destacó así la desaparición del sistema de control por órgano político que estableció el Acta de Reforma de 1847, implantándose que fuese la autoridad judicial la que otorgase la protección de la ley fundamental en los casos en que se violaran sus prevenciones legales.

4) *La Ley Orgánica del Juicio de Amparo de 1861*

Tomándose como base el proyecto de don Manuel Dublán referente a una Ley

⁴⁰ BURGOA, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 698.

⁴¹ *Ibidem.*, p. 125.

Orgánica del Juicio de Amparo, y un detallado estudio formulado a instancias de don Benito Juárez, el diputado J. R. Pacheco presentó al entonces ministro de Justicia y de Instrucción Pública Joaquín Ruiz, el proyecto de ley definitivo, que se aprobó por el Congreso por decreto del 30 de noviembre de 1861 y que, por tanto, tuvo el carácter de primera ley reglamentaria del juicio de amparo.

Esta ley reglamentaba los preceptos constitucionales 101 y 102, que actualmente corresponden al 103 y 107 de nuestra Carta Magna vigente, señalando que dicho procedimiento se iniciaría por medio de un ocurso solicitando el amparo y protección de los tribunales federales ante el juez de Distrito según se establecía en su artículo 4: "El juez de distrito correrá traslado por tres días a lo más al promotor fiscal, y con su audiencia declarará, dentro del tercer día, si debe o no abrirse el juicio conforme al artículo 101 de la Constitución; excepto el caso que sea urgencia notoria la suspensión del acto o providencia que motiva la queja, pues entonces lo declarará desde luego bajo su responsabilidad."⁴²

Este artículo además de prever sobre la suspensión del acto reclamado, también hace referencia a los casos que sean de urgencia notoria, los cuales se encuentran previstos en el artículo 22 de la Constitución de 1917. Otra observación es que en esta ley ya se faculta al juez de Distrito y no al magistrado de circuito como se mencionó en el proyecto de Ley Orgánica de Amparo de Fonseca en que se le daba competencia para otorgar la suspensión provisional al promovente del juicio de amparo, bajo su responsabilidad, considerando las circunstancias para otorgar dicha suspensión; por lo que podemos concluir que la suspensión no se tramitaba bajo un incidente, como se maneja actualmente al promover el juicio de amparo, sino que el otorgamiento o negación de dicha suspensión quedaba bajo la apreciación del juez de Distrito.

⁴² NORIEGA, Alfonso. *Op. Cit.* p. 995.

5) Ley Orgánica de Amparo de 1869

El 20 de enero de 1869 por conducto del Ministerio de Justicia del Congreso se expidió la ley orgánica constitucional sobre el juicio de amparo, que tuvo por tanto el carácter de segunda ley de amparo.

Esta legislación se caracterizó por tener una regulación adecuada de la suspensión del acto reclamado, además de hacer por primera vez la distinción entre la suspensión provisional y definitiva. Esta ley suprimió la posibilidad de que el otorgamiento o la negación de la suspensión del acto reclamado quedara bajo la consideración del juez de Distrito, instituyéndola bajo el manejo de un incidente.

“Bajo el sistema establecido por este ordenamiento, la concesión o la negación de la suspensión dejó de constituir el mero efecto de una decisión judicialmente unilateral y subjetiva, puesto que se consignaba en una resolución jurisdiccional recaída en un incidente contencioso, de contenido diverso del de la cuestión constitucional fundamental debatida en el amparo.”⁴³

Así pues, el juez de Distrito tenía que oír previamente al promovente del juicio de amparo, a la autoridad responsable y al promotor fiscal para otorgar o negar la suspensión, como así lo establecía el artículo 5 que a la letra decía: “cuando el actor pidiere que se suspenda desde luego la ejecución de la ley o acto que lo agravia, el juez previo informe de la autoridad ejecutora del acto reclamado, que rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, que tiene obligación de evacuarlo dentro de igual término”.⁴⁴

Cabe señalar que en el precepto citado en lo referente a la rendición del informe previo de la autoridad responsable se le imponía un término de veinticuatro horas para

⁴³ *Ibidem.* p. 996.

⁴⁴ *Idem.*

su presentación, por lo que podemos resaltar que anteriormente se manejaba un término muy breve dado que no existía la complejidad por las necesidades actuales que se presentan, así como la carga de trabajo excesiva que tienen los tribunales judiciales, dándosele a la autoridad actualmente un término de cinco días para su rendición.

Para complementar lo anterior el artículo 6 del ordenamiento de referencia establecía que la suspensión del acto reclamado se otorgará en los casos en que el acto reclamado esté comprendido en alguno de los supuestos que preveía el artículo 1 del ordenamiento citado.

Respecto al punto anterior, Noriega comenta que: "el artículo 6, de manera vaga, previene que para conceder dicha suspensión el juez debería tener en cuenta si el caso estaba comprendido en el artículo 101 de la Constitución; la consecuencia natural de esta falta de reglamentación fue la de agravar el caos que existía en esta materia; los jueces de distrito, por una parte, adoptaron puntos de vista diferentes y aun contradictorios, y la suprema Corte no logró uniformar ni tan siquiera ordenar la jurisprudencia, prevaleciendo como he dicho una verdadera anarquía."⁴⁵

Otros puntos de relevancia de esta ley fueron la regulación del recurso de responsabilidad que procedía únicamente contra la resolución que otorgaban o negaban la suspensión del acto reclamado, que actualmente se refiere al recurso de revisión y de queja, dependiendo si se tratase de una suspensión provisional o definitiva y en la responsabilidad que incurría la autoridad responsable en caso de no cumplir con la resolución que concedió la suspensión del acto reclamado por el quejoso, que era el enjuiciamiento.

Ignacio L. Vallarta fue quien inspiró la suspensión del acto reclamado como la conocemos y funciona actualmente, por lo que haremos referencia a lo que planteó al emitir su voto del 17 de septiembre de 1870:

⁴⁵ *Ibidem*, p. 993.

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

Por una razón contraria, la suspensión es improcedente, y no se debe decretar aunque se pida, so pena de incurrir también en responsabilidad, cuando el acto reclamado no tiene consecuencias irreparables, cuando permanece íntegra la materia del juicio, y cuando de que ese acto no se suspenda, pueden restituirse las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución. Y mucho más improcedente es la suspensión cuando ésta a su vez consume actos irreparables que dejan sin materia al juicio y hacen a la sentencia que niega el amparo tan estéril y ridículo como a la de que he hablado cuando se trata de una ejecución capital.⁴⁰

En la época en que Vallarta era ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1878, el criterio para otorgar la suspensión del acto reclamado estaba dividido, ya que algunos ministros sostenían que para conceder la suspensión debería tratarse de casos excepcionales, mientras que otros, sostenían opiniones contrarias a éstos, sin embargo, la ejecutoria del 31 de enero de 1879, vino a esclarecer el problema y a fijarlo definitivamente en los siguientes términos:

1º. Que no es arbitraria ni discrecional la facultad que para suspender el acto reclamado conceden a los jueces de distrito los artículos 3, 5 y 6 de la ley del 20 de enero de 1869, supuesto que el artículo 25 de esa misma ley declarara que es causa de responsabilidad el decretar o no la suspensión del

⁴⁰ Colegio de Secretarios. de Estudio y Cuenta de la S.C.J.N. *La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo*. p. 10.

acto reclamado de donde se debe inferir que hay casos en que el juez debe necesariamente ordenarlo, y otros en que está obligado a negarlo, so pena de incurrir en responsabilidad:

2º. Que los jueces federales deben, en consecuencia, observar ciertas reglas para usar de aquella facultad, reglas que aunque no expresadas en la ley, sí se deduce de su espíritu y del fin del juicio de amparo, y reglas que deben servir para fijar el derecho público de la nación sobre este punto tan importante:

3º. Que una de esas reglas, si no la principal, es la que se desprende del espíritu del artículo 23 de la ley del 20 de enero de 1869, porque si el fin del amparo es que se restituyan las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución, es forzoso e indispensable decretar la suspensión del acto reclamado, siempre que la ejecución de éste se consume de tal modo que deje sin materia el juicio, o que haga imposible esa restitución de las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución, deduciéndose por una razón a *contrario sensu* que cuando ese motivo capital falta, y no hay otra razón fundada en el espíritu de la ley, la suspensión es improcedente, y compromete la responsabilidad del juez que la decreta;

4º. Que aunque hasta hoy la práctica de los juzgados de distrito ha sido varia sobre esa materia, incumbe a esta Suprema Corte, no sólo para uniformar esa práctica, sino para fijar el derecho público, interpretar la ley del 20 de enero en el sentido que al espíritu de la Constitución se acomode, al juzgar de cada caso, que viene a su conocimiento;

5º. Que en el presente caso, la razón invocada por el juez de distrito de Veracruz para fundar la suspensión del acto reclamado, esto es, que de llevarse a cabo la entrega se siguen graves perjuicios, quizás irreparables, al quejoso en su opinión e intereses, infringe de lleno aquella regla, supuesto que, ejecutado como está la separación del Licenciado Escudero de su empleo, se puede, cuando la sentencia se pronuncie, restituir las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución, si se le concede el amparo, no siendo en consecuencia en caso alguno irreparable la ejecución de ese acto;

6º. Que aunque la parte final del artículo 6 de la ley del 20 de enero determina que el auto sobre la suspensión del acto reclamado no se admite más recurso que el de responsabilidad, este precepto no puede significar que, cuando algún juez decretando, negando la suspensión viole las garantías individuales, o infrinja la Constitución o invada la soberanía de los Estados, nadie, ninguna autoridad puede corregir o enmendar sus atentados, sino que por el contrario, la fuerza pública de la nación se debe poner a sus órdenes para llevarlos a ejecución. Entender así la ley sería contraria a sus fines y desconocer la naturaleza misma del amparo. Siempre que un juez ha abusado de sus funciones y so pretexto de suspender el acto reclamado, ha infringido la Constitución o la misma ley de amparo, o ha suspendido unas elecciones, o mandado disolver una legislatura, o cometido

cualquier otro atentado, esta Suprema Corte ha dictado en la órbita de sus atribuciones las medidas convenientes para que esas providencias atentatorias no se lleven a efecto.⁴⁷

6) *Ley de Amparo de 1882*

El 14 de diciembre de 1882 se promulgó la tercera Ley de Amparo, en el cual se reguló en un capítulo de manera más detallada la suspensión del acto reclamado.

La Ley de Amparo de 1882 en su artículo 11 decía: "El juez puede suspender provisionalmente el acto emanado de la ley o de la autoridad que hubiere sido reclamado. Cuando el quejoso pida esta suspensión el juez, previo el 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, aun sin necesidad de estos trámites, el juez puede suspender de plano el acto reclamado, siempre que sea procedente la suspensión conforme a esta ley."⁴⁸

En el precepto mencionado se puede apreciar la innovación de establecer por primera vez las dos típicas formas de suspensión, la que se concede de oficio y la que se otorga a petición de la parte agraviada, así como establecer los trámites necesarios para substanciar la suspensión, cuando se trate a petición de la parte agraviada.

En el artículo 12 fijaba los casos en que la suspensión procede de plano sin necesidad de cubrir los requisitos que establecía el artículo anteriormente mencionado, en el que se trataron dos situaciones:

a) Cuando se tratara de ejecución de pena de muerte, destierro, o alguna de las expresamente prohibidas por la Constitución; y

⁴⁷ *Ibidem.* pp. 12-14.

⁴⁸ NORIEGA, Alfonso, *Op. Cit.* pp. 999-1000.

b) Cuando sin seguir por la suspensión, perjuicio grave a la sociedad, el Estado o a un tercero, sea de difícil reparación física, legal o moral del daño que se acuse al quejoso con la ejecución del acto reclamado.

Otra modalidad que se estableció por esta ley fue la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del juez de distrito que hubiere concedido o negado la suspensión, además de reglamentar la suspensión para cuestiones fiscales, tales como multas e impuestos, sobre la privación de la libertad y por causa superviniente.

7) El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897

En este ordenamiento se reguló la suspensión provisional del acto reclamado, como una medida previa a la suspensión definitiva; se ordenaba al juez que suspendiera de oficio el acto en aquellos casos que trataran sobre pena de muerte, destierro y demás prohibiciones en la Constitución Federal.

En el artículo 713 establecía que en casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, el juez con la sola petición hecha en la demanda de amparo sobre la suspensión de acto, podía ordenar que se mantuvieran las cosas en el estado que guardaban durante el término de 72 horas, tomando las providencias que considerara necesarias, a efecto de no vulnerar derechos de terceros y evitar perjuicios a los interesados.

De igual forma, el artículo 718, facultaba al juez que hubiera suspendido un acto de detención preventiva o formal prisión, a poner al quejoso en libertad bajo fianza, pero tomando en cuenta lo que establecían las leyes específicas al respecto.

Por su parte, el artículo 721 preveía la facultad del juez de revocar el auto de suspensión que hubiere dictado, o dictarlo cuando lo hubiere negado, siempre y cuando apareciera algún motivo que lo justificara, es decir, para el caso de un hecho

superviniente, mientras se pronunciaba la sentencia definitiva. Finalmente reguló la negación de la suspensión del acto reclamado contra actos de naturaleza negativa, en la cual se entendía por acto negativo: "aquéllos en que la autoridad se niegue a hacer alguna cosa."⁴⁹

8) *El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908*

Este ordenamiento siguió las mismas bases del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, destacando por establecer la suspensión del acto reclamado de oficio o a petición de parte agraviada.

En el artículo 709 fracción II, se añadió como hipótesis de procedencia de la suspensión de oficio el caso de que se tratara de un acto que si llegara a consumarse haría físicamente imposible poner al quejoso en el goce de la garantía individual violada.

Los artículos 709, 710 y 711 establecieron con precisión los casos de procedencia de la suspensión de oficio y de la suspensión a petición de parte agraviada, estableciendo que para conceder esta última, se requería que lo pidiera expresamente dicho agraviado, siempre y cuando no causara daño o perjuicio a la sociedad, al Estado o a un tercero, y que dicho daño o perjuicio no fuera de difícil reparación con la ejecución del acto. Asimismo, se reiteró en el artículo 711 la posibilidad de conceder la suspensión, con fianza, con el fin de reparar el perjuicio ocasionado a un tercero. Por otra parte, en el artículo 712 de este código, por primera vez se reconoce que la suspensión bajo fianza, en aquellos casos que no fueran de orden penal, quedaría sin efecto si el tercero otorgaba, a su vez, fianza bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación, así como el pago por los daños y perjuicios que sobrevinieran por no haberse suspendido el acto.

⁴⁹ BURGOA, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 701.

9) *La Ley de Amparo de 1919*

La Ley de Amparo de 1919 se basó en las mismas líneas que los ordenamientos anteriores. Era una ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, los cuales aceptaron la existencia de dos tipos de amparo, el indirecto, que se tramitaba en dos instancias, ante el juez de Distrito y, después ante la Suprema Corte de Justicia y, el directo, que se tramitaba en una sola instancia, ante la Suprema Corte de Justicia; por tanto la reglamentación de la suspensión tuvo desde entonces caracteres propios en cada uno de estos tipos o clases de amparo.

El artículo 51 establecía la suspensión en el caso de amparo directo en contra de sentencias definitivas, dictadas en juicios civiles o penales y ordenaba a las autoridades responsables que deberían suspender de plano sin trámites de ninguna clase (artículo 52). En los amparos contra sentencias definitivas de carácter civil, el quejoso debería de pagar los daños y perjuicios que con ella ocasionara; pero la suspensión dejaría de surtir efectos en caso de que el colitigante daba contrafianza que asegurara la reposición de las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías si se concediere el amparo, así como el pago de daños y perjuicios que sobrevinieren por no haberse concedido la suspensión del acto reclamado.

De la misma manera, en el artículo 53 que establecía la suspensión en el amparo indirecto ante el juez de Distrito, se preveía la suspensión de oficio o a petición de parte agraviada; el caso de oficio procedía cuando se tratara de pena de muerte, destierro o de algún otro acto violatorio del artículo 22 de la Constitución Federal, y de igual forma, cuando se tratara de algún acto que, si llegara a consumarse, haría físicamente imposible poner al quejoso en el goce de la garantía individual violada.

El artículo 55 disponía la suspensión a petición de parte, en los casos en que sin provocar daño o perjuicio a la sociedad, al Estado o a un tercero, fuera de difícil reparación los que se causaban al mismo agraviado, con la ejecución del acto. Asimismo, en su fracción II del mismo precepto establecía que cuando la suspensión

podiera producir algún perjuicio a un tercero, el quejoso debería dar fianza -pero a la vez la suspensión quedaba sin efecto si el tercero daba contrafianza bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación- y de pagar los daños y perjuicios que sobrevinieran por no haberse suspendido el acto reclamado.

Por otra parte, en el artículo 56 se reiteró la suspensión provisional para el caso de situaciones urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, que podía otorgar el juez con la sola petición en la demanda de amparo, pudiendo ordenar que se mantuvieran las cosas en el estado que guardaban, durante un término de 72 horas, tomando las providencias que estimara necesarias. El transcurso de este término sin que se concediera la suspensión definitiva, dejaba sin efecto la suspensión provisional.

Por lo que concernía al procedimiento en que se substanciaba el incidente de suspensión a petición de parte agraviada en el amparo indirecto, la ley de amparo de 1919, difería del código federal de procedimientos civiles de 1897, por cuanto que aquélla introducía un acto procesal más, cual era la audiencia incidental en la que se recibía el informe (previo de la autoridad responsable), y oyendo al quejoso, al agente del ministerio público y al coligante o parte civil o tercero perjudicado, si en sus respectivos casos se presentaren a la audiencia, resolvía el juez de distrito, si procedía o no la suspensión.⁵⁰

Igualmente en el artículo 63 se reconocía la facultad del juez para revocar o conceder la suspensión, mientras no se pronunciara sentencia, si existiera causa superviniente que sirviera de fundamento a dicha resolución.⁵¹

B. Concepto de la suspensión

En el juicio de amparo se ha establecido una institución denominada suspensión de los actos reclamados, que tiene como único propósito la paralización de la actividad de la autoridad que se impugnaba en el amparo, con el fin de evitar de que se consumaran de manera irreparable los mismos actos reclamados, dejando el amparo sin materia.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ NORIEGA, Alfonso. *Op. Cit.*, p. 1005.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte y actualmente los Tribunales Colegiados de Circuito, han establecido reglas aceptadas paulatinamente por el legislador para perfeccionar la institución de acuerdo con los principios de las medidas cautelares.

De lo anterior, daremos algunos conceptos que se han dado en la doctrina respecto de esta institución a efecto de tener una apreciación más amplia y conocer diversas posturas de autores que tratan la suspensión.

Etimológicamente, suspensión es un vocablo que deriva del latín *suspensio, onis*, que significa acción y efecto de suspender o suspenderse, en tanto que en el idioma latino suspender, de *suspendere*, significa levantar, detener una cosa en alto, detener o diferir por algún tiempo una acción u obra.

Romeo León Orantes explica

Gramaticalmente, suspender, del latín *suspendere*, entre otros significados tiene el de detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, a paralizar algo que está en actividad, en forma positiva, a transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera; a su vez señala, la ley de amparo emplea la palabra en su fiel aceptación gramatical; cuando habla de suspensión del acto reclamado, no quiere decir otra cosa que paralización o detención del hecho estimado inconstitucional, ya en lo que se refiere a sus simples efectos exteriores, ya en lo que respecta al procedimiento de su ejecución material, tanto en lo que se relaciona con sus consecuencias jurídicas como en lo que ve a la situación de hecho que el acto está llamado a producir.⁵²

León Orantes además de dar su concepción gramatical, da la interpretación de la suspensión en la Ley de Amparo estableciéndola sencillamente como la paralización del hecho u acto que se estima inconstitucional, por lo que dicha apreciación es en sentido legal.

⁵² LEÓN ORANTES, Romeo. *El Juicio de Amparo*, p. 127.

Arellano García sostiene que "la suspensión en el amparo se puede definir 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 hasta que legalmente se pueda continuar tal acto o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoriada".⁵³

La definición que brinda este autor es bastante completa y explica de manera clara en qué consiste dicha suspensión, destacando aspectos importantes como el hecho de que ésta se da temporalmente; será definitiva sólo con la sentencia de amparo. Asimismo, hace mención de que la suspensión no puede tramitarse antes de que inicie el juicio de amparo y después de concluido éste.

Vergara Tejada menciona que "la suspensión es la institución jurídica mediante la cual la autoridad que conoce del amparo, ordena detener o suspender temporalmente la ejecución de los actos reclamados, hasta en tanto legalmente se puedan o no ejecutar."⁵⁴ Podemos ver que este concepto es muy similar al anterior; maneja los mismos elementos esenciales que se dan en la suspensión.

Ignacio Burgoa establece que "la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado o de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que invaliden los estados o hechos anteriores a éstas."⁵⁵

Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma toman en cuenta los efectos de la suspensión, la naturaleza precautoria de la misma y su objeto y dicen: "la suspensión, como su nombre lo indica, tiene por objeto paralizar o impedir la actividad que

⁵³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, p. 544.

⁵⁴ VERGARA TEJADA, José Moisés, *Práctica Forense en materia de Amparo*, p. 502.

⁵⁵ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.* p. 703.

desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable, y precisamente no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita, con el objeto de que el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto que reclama no se realicen."⁵⁶

Una definición propuesta por el Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona: "la suspensión es la paralización de los actos reclamados, sujeta a varias condiciones resolutivas y, que tiene por objeto conservar la materia del juicio de garantías, así como evitar que al quejoso los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación que le ocasionaría la ejecución de los referidos actos."⁵⁷

Fix Zamudio no define el concepto de suspensión pero señala al respecto que

Sería ilusoria la eficacia protectora del amparo si no existiera una medida precautoria que permite conservar la materia de la controversia hasta la conclusión del juicio, y que evita la consumación irreparable de las infracciones reclamadas o los daños graves ocasionados a los peticionarios del amparo. Este instrumento cautelar recibe el nombre de suspensión de los actos reclamados y constituye uno de los aspectos más importantes del juicio de amparo mexicano, al cual tanto la Constitución Federal como la ley orgánica del juicio de garantías, han regulado con especial minuciosidad.⁵⁸

Cabe señalar que compartimos el criterio de Fix Zamudio sobre la suspensión, en donde justifica la importancia y trascendencia de ésta figura jurídica en el juicio de amparo, ya que sin la suspensión no tendría razón de ser la materia del amparo, de modo que si no se suspendiera la ejecución del acto reclamado, tratándose de actos de imposible reparación o de difícil reparación, el objeto tutelado por el juicio de garantías tendría una eficacia ilusoria.

⁵⁶ Ignacio Soto y Gilberto Liévana Palma, citados por el Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia, A. C. p. 82.

⁵⁷ Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A. C., *Op. Cit.* p. 82.

⁵⁸ ZAMUDIO FIX, Héctor, *El Juicio de Amparo*, p. 397.

Juventino V. Castro precisa la importancia de la suspensión diciendo: "la providencia que permite la suspensión del acto reclamado en el proceso de amparo reviste tal importancia que en muchos casos, sería inútil todo el sistema constitucional ideado para proteger las garantías individuales enunciadas, si paralelamente al proceso mismo no se hubiere considerado dicha suspensión."⁵⁹

De igual manera Ricardo Couto menciona el objeto de dicha medida cautelar: "la suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial mantener viva la materia de amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado, la protección de la Justicia Federal, por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución."⁶⁰

Los autores Burgoa, Juventino V. Castro y Couto sostienen la misma postura respecto a la importancia de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, ya que sin ella sería inútil, ya que es la subsistencia del juicio de garantías, lo que lo mantiene vivo.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido al respecto: "Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarlas, y no en 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."⁶¹

Una vez que hemos tratado las distintas posturas de los autores citados respecto de la suspensión del acto reclamado se pudo apreciar que dichas posturas versan fundamentalmente sobre lo mismo. Varían en diversos aspectos en cuanto a su explicación o sustento, pero en general todos están de acuerdo en que la suspensión del acto reclamado es lo que mantiene vivo y hace eficaz al juicio de amparo.

⁵⁹ CASTRO V., Juventino. Castro. *Op. Cit.* p. 469.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Tesis 2247, Séptima época. p. 1076.

C. Fundamento constitucional de la suspensión

La base constitucional de la suspensión, la encontramos en las fracciones X y XI del artículo 107 de la Constitución, el cual establece los procedimientos y formas de orden jurídico a que habrá de sujetarse la ley secundaria, y en materia de suspensión, proporciona las bases de regulación.

La fracción X del artículo citado señala a la letra:

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

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

Del precepto constitucional mencionado, podemos hacer las siguientes observaciones:

1. El artículo tratado otorga la prerrogativa de la suspensión del acto reclamado a favor del quejoso.

2. Da la libertad al legislador secundario para determinar los casos, las condiciones y las garantías correspondientes para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado.

3. Para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado debe tomarse en cuenta la naturaleza de la violación, la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el quejoso con la ejecución del acto reclamado.

4. Considerar los daños y perjuicios que pueda sufrir el tercero perjudicado con la suspensión del acto reclamado.

La fracción siguiente dispone: "La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito, y la propia autoridad responsable decidirá al respecto; en todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de distrito."

De lo dispuesto anteriormente, podemos destacar:

1. La autoridad para conocer de la suspensión es diferente para el amparo directo y para el amparo indirecto.

2. En el amparo directo la suspensión deberá solicitarse ante la propia autoridad responsable.

3. En el amparo indirecto la demanda debe presentarse ante la autoridad responsable, la cual deberá acompañarse con copia para las demás partes en el juicio, al Ministerio Público y para el expediente.

4. En el amparo indirecto, los jueces de distrito son los competentes para el conocimiento y resolución de la suspensión.

5. En el amparo directo, le corresponde resolver sobre la suspensión a la autoridad responsable.

La base legal de la suspensión está regulada en los artículos 122 al 144 y del 170 al 176 de la Ley de Amparo. Cabe mencionar que existen dos presupuestos inherentes a toda medida cautelar el *fumus boni iuris* (verosimilitud del derecho) y el *periculum in mora* (peligro en la demora), el primero atiende "la apariencia de la existencia del derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o muy cuestionable. Lo anterior obedece a que las medidas cautelares, más que hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la justicia para cumplir eficazmente a su obra."⁶² El segundo versa sobre el peligro en la demora, esto es, "que en razón del transcurso del tiempo los efectos de la decisión final resulten prácticamente inoperantes, se basa en el temor fundado de la configuración de un daño a un derecho cuya protección persigue y que, de no hacerlo en forma inmediata, se corre el riesgo de que en el supuesto de recaer sentencia definitiva favorable, ésta permanezca incumplida."⁶³

D. Actos susceptibles de suspensión

La Ley de Amparo vigente, no establece ninguna disposición que regule en cuanto a la naturaleza del acto reclamado, si existe o no materia sobre la cual ha de surtir efectos de la suspensión, salvo los actos previstos por el artículo 22 constitucional donde se concede la suspensión de oficio, por lo que nos avocaremos a realizar un análisis sobre los actos que sean susceptibles de suspensión, tomando en consideración las posturas doctrinales y lo que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto.

⁶² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La apariencia del buen derecho*, Themis, México, 1996. p. 37.

⁶³ *Idem*.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo sólo procede contra actos de autoridad que son:

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

II. Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

III. Leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por lo anterior, podemos sobreentender claramente que si el juicio de amparo sólo procede contra actos de autoridad, entonces la suspensión sólo procederá contra actos de autoridad; pero ¿qué debemos de entender por este tipo de actos? Nos remitimos a la definición que nos da Burgoa; "es cualquier hecho voluntario o intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o ambas conjuntamente, que produzca una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente."⁶⁴

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

⁶⁴ BURGOA. Ignacio. *Op. Cit.* p. 213.

determinaciones o las de otros órganos del Estado u organismos descentralizados, y en el caso, de actos de particulares.

Respecto a lo anterior, la Suprema Corte ha sostenido la siguiente jurisprudencia: "Actos de particulares. No pueden dar materia para la suspensión."⁶⁵ Por lo que, los actos particulares no son susceptibles de suspensión.

Una vez que ha quedado establecido el concepto de acto de autoridad, procederemos al estudio de la clasificación de los actos susceptibles de suspensión:

a) *Actos positivos.*- Son aquéllos que implican un hacer por parte de la autoridad, es decir, se traduce en una ejecución o decisión de hacer, por lo que en este tipo de actos es procedente la suspensión del acto reclamado.

b) *Actos negativos.*- Son aquéllos que contienen meras abstenciones o negativas de la autoridad a realizar un determinado acto, por lo que dichos actos no son susceptibles de suspensión dada su naturaleza.

Burgoa opina al respecto: "la suspensión opera contra actos de autoridad que sean de carácter positivo, o sea, contra la actividad autoritaria que se traduce en la decisión o ejecución de un hacer. Por el contrario, cuando el acto reclamado no es de carácter positivo, sino negativo, es decir, cuando estriba en un no hacer o en una abstención de parte de la autoridad responsable, lógicamente la suspensión es con evidencia improcedente, ya que no puede suspenderse lo que no es susceptible de realizarse."⁶⁶

En efecto, los actos negativos como se había mencionado no pueden ser objeto de suspensión puesto que la autoridad responsable no se le puede obligar a realizar una

⁶⁵ Apéndice 1917-1965, Sexta parte. p. 227.

⁶⁶ BURGOA, Ignacio. *Op. Cit.* p. 677

conducta cuya omisión se le reclama en el juicio de amparo, esto conllevaría dar a la suspensión efectos restitutorios que no tiene y que sólo son propios de la sentencia que se dicte al resolver el fondo del asunto.

La Suprema Corte de Justicia, ha establecido jurisprudencia al respecto, estableciendo: “**Actos negativos**. Contra ellos es improcedente conceder la suspensión.”⁶⁷

c) *Actos negativos con consecuencias materiales positivas*. Son aquéllos actos que consisten en un no hacer por parte de la autoridad y no obstante tienen como consecuencia inmediata una modificación de los derechos u obligaciones del quejoso, como el caso de que se le niegue la revalidación de una licencia; en esta cuestión el quejoso con anterioridad al acto reclamado, se encuentra en el goce de ciertos derechos y la abstención por parte de la autoridad tiene como consecuencia la afectación de la esfera jurídica del agraviado.

La Suprema Corte de Justicia ha determinado la procedencia de la suspensión en el caso de los actos referidos, en la siguiente tesis jurisprudencial: “**Actos negativos**. Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión dentro de los términos previstos por la ley de amparo.”⁶⁸

Cabe hacer la observación en el sentido de que el juez al resolver sobre la procedencia de la suspensión del acto negativo con efectos positivos, debe tomar en cuenta que las consecuencias materiales positivas con relación a las cuales se va a conceder la suspensión, éstas deriven directamente del acto reclamado, y no de otros diversos, pues de lo contrario, se considerarán todos los actos negativos que causan efectos negativos.

⁶⁷ Apéndice 1917-1965. Sexta parte, p. 54.

⁶⁸ *Ibidem*. p. 55.

d) *Actos prohibitivos*. Son aquéllos que fijan una limitación a la actividad de los particulares, imponiéndoles la obligación de abstenerse de realizar cierta conducta o ejercitar los derechos legalmente reconocidos, pues estos actos tienen efectos positivos y con relación a ellos procede la suspensión.

Burgoa comenta al respecto: "no hay que confundir los actos negativos con los actos prohibitivos para los efectos de la suspensión, los primeros implican una abstención, los segundos, no sólo se traducen en una abstención, sino que equivale a un verdadero hacer positivo, consistente en imponer determinadas obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados por parte de las autoridades."⁶⁹

e) *Actos declarativos*. Son aquéllos en los que la autoridad no constituye, ni modifica derecho u obligación alguna, cuando se limita a reconocer situaciones de hecho o de derecho preexistentes; pero cuando el acto implica un principio de ejecución, éste debe de considerarse un acto positivo y no declarativo; en el primer caso no es procedente la suspensión en virtud de que no hay ejecución que suspender, en el segundo cuando existe una ejecución procede la suspensión ya que como se mencionó debe de considerarse como un acto positivo.

La Suprema Corte ha dictado la siguiente tesis: "**Actos declarativos**. Por actos declarativos deben entenderse aquéllos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero no implican modificación alguna de derechos o de situaciones preexistentes."⁷⁰

f) *Actos consumados*. Son aquéllos que se han realizado, es decir, aquéllos en donde se ha ejecutado el acto.

⁶⁹ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.* p. 677.

⁷⁰ Apéndice 1917-1965. Sexta parte, p. 41.

Burgoa opina que por acto consumado se entiende por: "aquél que se ha realizado total o íntegramente, o sea, que se ha conseguido plenamente el objeto para el cual fue dictado o ejecutado."⁷¹

Como ya hemos mencionado, la suspensión de los actos reclamados tiene por finalidad impedir la ejecución del acto impugnado, ya que de ejecutarse dicho acto le ocasionaría daños y perjuicios de imposible reparación al quejoso, por lo que si el acto se consuma de manera irreparable deja sin materia el juicio de amparo y no hay razón para conceder la suspensión sobre algo que ya se ejecutó.

Respecto a lo planteado, la Suprema Corte ha sostenido que en el caso de actos consumados debe negarse la suspensión, por lo que transcribiremos la siguiente tesis al respecto: "**Actos consumados.** Contra actos consumados es improcedente la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie."⁷²

El principio doctrinal *fumus boni iuri* o apariencia del buen derecho ya tratado con antelación establece que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión existe y le pertenece aunque sea en apariencia. Dicho requisito, aplicado a la suspensión del acto reclamado, implica que para la concesión de la medida cautelar se requiere la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de manera que sea posible anticipar que en el amparo se declare la inconstitucionalidad del acto reclamado. Esta comprobación sobre el buen derecho del promovente de alguna manera anticipa el fondo del amparo, pero debemos recordar que sólo es provisional, es decir, para la concesión de la suspensión, sin más efecto que mantener las cosas en el estado que se encuentran, manteniendo la materia del juicio de garantías.

⁷¹ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.* p. 678.

⁷² Apéndice 1917-1965. Sexta parte, p. 34.

g) *Actos no consumados*. Es aquel acto que está por ejecutarse o por dictarse "o que aun habiendo sido ejecutado, las consecuencias o efectos que del mismo se deriven no tienen el mismo carácter, de tal suerte que de decretarse la paralización de la actividad de la autoridad, dicho decreto surtirá plenamente sus efectos y sus objetivos."⁷³

En este tipo de actos es procedente la suspensión, con el objeto de impedir que se ejecute el acto reclamado.

h) *Actos de tracto sucesivo*. Ignacio Burgoa define a los actos de tracto sucesivo como "aquellos cuya realización no tiene unicidad temporal o cronológica, esto es, que para la satisfacción integral de su objeto se requiere una sucesión de hechos entre cuya respectiva realización media un intervalo determinado."⁷⁴

Del concepto dado, podemos entender a los actos de tracto sucesivo como aquellos actos que comprenden una pluralidad de acciones y un espacio temporal entre cada una de las acciones, esto es, una pluralidad de acciones de ejecución y por tanto una afectación en los intereses del agraviado, actos que podemos asimilarlos a los actos continuados, que son aquellos actos en los que su ejecución no es instantánea, sino que se va dando con el transcurso del tiempo, es decir los primeros se consuman de momento a momento y los segundos se consuman una sola vez pero crean una situación jurídica que se prolonga en el tiempo.

Ameritando los actos de tracto sucesivo en cuanto a su ejecución, resulta evidente la procedencia de la suspensión de los actos reclamados porque con ella se impide la realización para el futuro de acciones similares sin invalidar aquéllas ya realizadas al momento de decretarlas, ni reparar los daños hasta entonces ocasionados; por el contrario en el caso de los actos continuos como no existe una pluralidad de acciones con unidad de intención, el acto se consuma, sin necesidad de repetir sucesivamente

⁷³ Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., *Op. Cit.* p. 112.

⁷⁴ BURGOA Ignacio, *Op. Cit.* p. 679.

las acciones de la autoridad, lo que impide conceder la suspensión, un ejemplo sería el caso de una clausura, 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, por lo que no puede otorgarse la suspensión para que se reabra la negociación pues ello significaría volver las cosas a su estado anterior, lo anterior se apoya en la siguiente tesis jurisprudencial: "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 irreparablemente consumados los actos que se reclaman."⁷⁵

La Suprema Corte ha sostenido la siguiente tesis:

SUSPENSIÓN, DISTINCIÓN 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 aquéllas ya realizadas al momento de decretarlas, 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 existe una pluralidad de acciones con unidad de intención: el acto se consume 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 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

⁷⁵ Apéndice 1917-1965. Sexta parte, p. 48.

reabra la negociación, pues ello significaría volver las cosas a su estado anterior, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada.⁷⁶

Cabe señalar que cuando la suspensión se solicite, debe hacerse antes de que se ejecuten alguno de los actos unitarios, ya que una vez que realice uno de ellos se tendrá con el carácter de actos consumados, y como ya antes se ha dicho, contra ello es improcedente la suspensión.

i) Actos futuros, inciertos o probables. Cuando el acto no existe, sino que su existencia se hace depender de actos o hechos de los que no son una consecuencia legal y necesaria, y que se reclaman en el juicio de garantías por el quejoso, sólo de manera preventiva, en forma anticipada, nos encontramos ante actos que como queda dicho no existe, y respecto de los cuales sólo hay la posibilidad de su existencia, en estos casos, igualmente no hay que suspender y faltando materia, de la medida cautelar de que se trata, la misma es improcedente.⁷⁷

j) Actos inminentes. El acto puede ser inminente, es decir, el acto aún no existe, pero éste es una consecuencia legal de otros actos o hechos cuya existencia se encuentra acreditada, pudiendo la existencia del acto inminente ser una consecuencia necesaria de los actos o hechos acreditados, o requerir adicionalmente el cumplimiento de ciertas condiciones. En este tipo de actos es procedente la suspensión por existir materia sobre la que se puede conceder.

⁷⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Op. Cit.* p. 60.

⁷⁷ Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia A.C.. *Op. Cit.* p. 103.

Finalmente podemos destacar aquellos actos que son susceptibles de suspensión de manera enunciativa siendo los siguientes:

1. Los actos positivos.
2. Los actos negativos consecuencias materiales positivas.
3. Los actos prohibitivos.
4. Los actos declarativos.
5. Los actos no consumados.
6. Los actos inminentes.

E. Clasificación de la suspensión

a) La suspensión en el amparo indirecto

La suspensión del acto reclamado desde el punto de su procedencia podemos clasificarla en suspensión de oficio y en suspensión a petición de parte, según lo dispone el artículo 122 de la Ley de Amparo que a la letra establece: "En los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo."

1. Suspensión de oficio

El artículo 122 de la Ley de Amparo establece los casos en los cuales procede la suspensión de oficio señalando:

- I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal;
- II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para un inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley.

Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

Podemos destacar del precepto tratado, que procede la suspensión de oficio en aquellos casos que implican peligro a la vida, destierro, deportación y demás prohibitivos por el artículo 22 constitucional, otra cuestión es que la suspensión de oficio se decretará de plano; esto significa que con la sola presentación de la demanda de amparo se otorgará y por último, que la suspensión de oficio, se decretará en el mismo auto de admisión de la demanda, lo cual implica que no es necesario formar el incidente por separado.

León Orantes hace una crítica al artículo 122 de la Ley de Amparo señalando:

Es indiscutible que el precepto técnicamente habría quedado mejor concebido si sus prescripciones se concretaran de modo exclusivo a la disposición de la fracción II, con respecto a la cual la suspensión de oficio se justifica por el hecho mismo de la razón de ser el juicio de garantías, por la necesidad ineludible de conservar la materia de amparo, y se impone consecuencia por sí sola, sin que sea necesaria discusión previa sobre si debe o no decretarse: sin embargo, se explica el contenido de la fracción I, por el celo del legislador en recalcar y reafirmar su protección con

respecto a casos verdaderos atentados al individuo, como son los actos a los que alude el artículo 22 constitucional; aunque por ese celo, pausable por todos los conceptos, se cae en lo injurídico, lo que ya no es pausable, porque si bien es cierto que por la naturaleza de los actos reclamados la suspensión debe decretarse, sin lugar a discusión previa, por lo que toca a mutilación, infamia, marcas, azotes, palos y tormentos, cuya realización sería irreparable, no lo es menos que en cuanto a multa excesiva y confiscación de bienes, a que también se refiere el artículo 22 constitucional, no sólo se surte el requisito de irreparabilidad, elemento cuya presencia debe ser indispensable en la suspensión de oficio, sino que esa situación en dichos casos es imposible jurídicamente, toda vez que para determinar si una multa es *excesiva*, es indispensable discusión previa al respecto, que sólo se opera en el curso del juicio y se define con la sentencia final.⁷⁸

2. Suspensión a petición de parte

La suspensión a petición de parte se contempla para casos menos graves a los señalados anteriormente, por lo que el interesado debe solicitarla cuando se trate de daños y perjuicios de difícil reparación que se le pueden causar con la ejecución del acto reclamado.

El artículo 124 de la Ley de Amparo establece los casos en que procede la suspensión a petición de parte:

I. Que lo solicite el agraviado;

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

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

⁷⁸ ORANTES, León, *Op. Cit.*, pp. 129-130.

Respecto a lo que establece la fracción II citada, hace la mención del interés social, pero ¿en qué casos se contraviene dicho interés? León Orantes menciona al respecto:

El interés privado en estos casos no sólo puede coincidir con el interés público, sino hasta chocar con él, en cuyo extremo aquél debe sacrificarse en pro del bienestar general, cuando este último no resulta ni puede resultar afectado con la suspensión del acto reclamado o su ejecución, es el interés privado quien determina la suspensión del hecho reclamado, ya paralizado lisa y llanamente éste, si su realización puede irrogar perjuicio de difícil reparación al quejoso la suspensión no lo causa el tercero o no existe esta parte; ya paralizándolo mediante fianza que responda de los daños que la suspensión cause a dicho tercero; o bien, poniéndolo nuevamente en condiciones de ser ejecutado mediante la garantía de indemnizar al quejoso los daños que le cause esa ejecución, es decir, dejando sin efecto la suspensión ya concedida previo el requisito de la caución por esos daños, que debe otorgar el tercero en los términos del artículo 126 de la ley de amparo.⁷⁹

A su vez Alfonso Noriega da su opinión sobre la fracción referida con antelación respecto del interés social, mencionando:

Desde que estaba en vigor la ley reglamentaria de 1882, la doctrina unánime de la Suprema Corte, así como de los comentaristas de la institución, con algunas y muy notables excepciones, habría sido en el sentido de que la suspensión únicamente es procedente en aquellos casos en que con ella no se sigan perjuicios al Estado o a la sociedad, es decir, que es improcedente conceder a la parte agraviada el beneficio de la suspensión del acto reclamado, cuando está de por medio el interés social.

Así pues, la interpretación del artículo 124 ha sido inconvencional; el juez al conocer de la suspensión, está obligado a negarla, sin que importen los perjuicios que pueda causarle al quejoso, si se puede afectar al concederla la facultad de estimar y calificar los actos reclamados, desde el punto de vista de los perjuicios que pudieran causarse al quejoso. En resumen, es el interés social el elemento primero y esencial que debe tenerse en cuenta para resolver si se concede o no, la suspensión del acto reclamado.

Ahora bien, en la tesis del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se formula esta primera y fundamental afirmación: 'al resolver sobre la suspensión de los actos reclamados deben sopesarse, conforme al artículo 124 de la ley de amparo, los daños y

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 130-131.

perjuicios que la parte quejosa puede 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 dilación de la ejecución de los actos...'. En las anteriores consideraciones se encuentra, en mi opinión, un planteamiento revolucionario en materia de suspensión, la doctrina jurisprudencial sostiene que lo que debe de considerarse en primer lugar es si los actos afectan al interés social, sin que importen, por lo pronto los daños y perjuicios que se pueden causar con la ejecución de los actos, al quejoso. Así pues, lo que sostiene el Tribunal Colegiado como base de interpretación del artículo 124 es, lisa y llanamente, que el juez al resolver si debe o no conceder la suspensión del acto reclamado, debe considerar imparcialmente los aspectos contrapuestos del caso; es decir, determinar en un justo equilibrio, los daños y perjuicios que la parte quejosa puede resentir con la ejecución del *acto reclamado; contra los daños y perjuicios que se puedan ocasionar al interés público, sin conceder preferencia a este último.*⁸⁰

Conforme a lo comentado, Vergara Tejada establece la diferencia entre el perjuicio al interés social y contravenir el orden público, respecto de la fracción tratada, diciendo: "consiste en que sobre el primero, no hay una disposición legal que expresamente proteja o tutele ese interés; en cambio cuando se trata del orden público, existe una disposición legal emitida por un órgano de gobierno constitucionalmente competente, que tutela expresamente el interés de la colectividad. No es fácil poder determinar con precisión deseable, cuando nos encontramos en alguno de los casos antes indicados."⁸¹

Fix Zamudio menciona que la suspensión a petición de parte tiene dos etapas que son la suspensión provisional y la suspensión definitiva; de igual manera la trata Arellano García y la clasifica desde el punto de vista del momento en que se decreta y de su duración.

El artículo 130 de la Ley de Amparo hace referencia a los dos tipos de suspensión mencionados, el cual dispone:

⁸⁰ NORIEGA, Alfonso, *Op. Cit.* pp. 1025-1026.

⁸¹ VERGARA TEJADA, José Moisés, *Op. Cit.* p. 509.

En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal.

En este último caso la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad que haya concedido, bajo la responsabilidad de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediere, bajo la más estricta responsabilidad del juez de distrito, quien tomará, además, en todo caso las medidas de aseguramiento que estime pertinentes.

El Juez de Distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior.

Del precepto tratado, podemos destacar los siguientes puntos sobre la suspensión provisional:

1. La suspensión provisional procede para el amparo indirecto que se tramita ante el juez de distrito.
2. Para conceder la suspensión provisional basta con que se solicite en la demanda de amparo, por lo que es necesario su tramitación incidental.
3. La suspensión provisional debe proteger derechos de terceros y debe evitar perjuicios a los interesados.
4. En caso de que se conceda la suspensión provisional respecto de la libertad personal del quejoso, deberán tomarse las medidas para el aseguramiento del quejoso.

Fix Zamudio explica en qué consiste la suspensión provisional y la suspensión definitiva, diciendo:

La primera tiene por objeto que las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta que se dicte la providencia definitiva, de manera que con los simples datos de la demanda, el juez de amparo puede decretar la medida, con gran margen de discrecionalidad, tomando en cuenta la naturaleza de la infracción alegada, el peligro inminente de su ejecución y los notorios perjuicios que puede sufrir el quejoso. La suspensión definitiva se concede a través de un procedimiento incidental sumarísimo, con plazos que resultan en la actualidad demasiado breves, y que se reduce a la solicitud de un informe a las autoridades responsables, que deben rendir en veinticuatro horas, sobre la existencia de los actos reclamados, la cuantía del asunto, en su caso, y las razones sobre la procedencia de la medida; con informe o sin él, se procede a la celebración de una audiencia, dentro de cuarenta y ocho horas, en la que las partes pueden ofrecer las pruebas documentales y de inspección judicial, y la testimonial cuando se trate de actos que afecten a la vida y a la libertad, de los terceros interesados y del Ministerio Público, debe dictarse la resolución concediendo o negando la providencia cautelar.⁸²

b) La suspensión en el amparo directo

El fundamento constitucional de la suspensión en el amparo directo lo encontramos en el artículo 107 fracción XI constitucional, el cual se trató con antelación.

A partir del precepto legal citado podemos determinar que en los amparos directos no es el Tribunal Colegiado de Circuito quien conoce de la suspensión, sino que la misma autoridad responsable es la que puede ordenar la suspensión de la ejecución de la sentencia definitiva reclamada, por lo que la autoridad responsable, será la autoridad que haya dictado tal resolución definitiva.

De igual manera que en el amparo indirecto, se maneja la suspensión de oficio y a petición de parte en el amparo directo.

⁸² ZAMUDIO FIX, Héctor, *Op. Cit.* p. 398.

1. Suspensión de oficio

Como tratamos anteriormente, la suspensión de oficio es aquella que se otorga de plano con la sola presentación de la demanda.

“En el amparo directo, la suspensión de oficio se otorgará únicamente contra sentencias definitivas de carácter penal, para efectos de que no se ejecute la sentencia hasta en tanto no se resuelva sobre el amparo directo, quedando el quejoso a disposición del Tribunal Colegiado de Circuito, únicamente en lo que se refiere a su libertad personal, pudiendo la autoridad responsable que otorga la suspensión, ponerlo en libertad bajo caución si el delito por el que se condena admite este beneficio, de acuerdo al artículo 20 constitucional y las disposiciones de las leyes penales aplicables.”⁸³

Al respecto los artículos, 171 y 172 de la Ley de Amparo establecen:

Art. 171.- Cuando se trate de sentencia definitiva dictada en juicios del orden penal, al proveer la autoridad responsable conforme a los párrafos primero y segundo del artículo 168 de esta ley, mandará suspender de plano la ejecución de la sentencia reclamada.

Art. 172.- Cuando la sentencia reclamada imponga la pena de privación de la libertad, la suspensión surtirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del Tribunal Colegiado de Circuito competente, por mediación de la autoridad que haya suspendido su ejecución, la cual podrá ponerlo en libertad caucional si procediere.

2. Suspensión a petición de parte

La suspensión a petición de parte, se maneja de igual forma que en el amparo indirecto, se tramitará como incidente, en materia civil, laboral y administrativa siempre y cuando

⁸³ VERGARA TEJADA, José Moisés, *Op. Cit.* p. 675.

se cubran los requisitos que prevén los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, lo cual significa que para que se les conceda la suspensión a petición de parte en el amparo directo, se necesita cumplir con todos los requisitos señalados anteriormente.

A fin de ampliar lo tratado, transcribiremos el artículo 173 de la ley citada que a la letra señala:

Cuando se trate de sentencia definitiva o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas en juicios del orden civil o administrativo la suspensión se decretará a instancia del agraviado, si concurren los requisitos que establece el 124, o en el artículo 125 en su caso, y surtirá efectos si se otorga caución bastante para responder de los daños y perjuicios que pueda ocasionar al tercero.

Cuando se trate de resoluciones pronunciadas en juicios del orden civil, la suspensión y las providencias sobre admisión de fianza y contrafianza se dictaran de plano, dentro del preciso término de tres días hábiles.

En amparos contra sentencias dictadas en juicios civiles, la suspensión también se decretará de plano, pero a petición del quejoso y sólo surtirá efectos mediante caución bastante para responder de los daños y perjuicios que la misma suspensión pueda irrogar al tercero, el que a su vez tiene derecho a que se deje sin efecto la suspensión decretada otorgando fianza para responder de los daños que la ejecución pueda causar al quejoso y para restituir las cosas al estado en que se encontraban al levantarse la suspensión, indemnizando previamente al agraviado de los gastos hechos en el otorgamiento de su fianza, todo en la misma forma prevista por la ley para el amparo ante el juez de Distrito, aunque dictándose las resoluciones correspondientes, de plano, sin la tramitación incidental previstas en el amparo indirecto.

En materia laboral, el artículo 174 del ordenamiento citado dispone: "Tratándose de laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictado por tribunales del trabajo, la suspensión se concederá en los casos en que, a juicio del Presidente del Tribunal respectivo, no se ponga a la parte que obtuvo, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuales se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar la subsistencia."

De este precepto podemos deducir que una vez emitido el laudo por la Junta de Conciliación, en el cual sea condenatorio de pago a cargo del trabajador, la ejecución del laudo sólo suspenderá parcialmente, esto es, no se suspenderá el remate de lo embargado, en su caso, los bienes cuyo remate produzca lo suficiente para el trabajador subsista mientras se resuelve el amparo.

F. Efectos de la suspensión

Los efectos de la suspensión están regulados por los artículos que hemos estado tratando, al igual que los artículos 138 y 139 del ordenamiento referido.

El artículo 138 establece a la letra lo siguiente: "En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él, a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso."

En cuanto al artículo 139 señala: "El auto en que un juez de distrito conceda la suspensión, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión, pero dejará de surtirlo 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."

De los preceptos anteriormente citados, podemos resaltar las siguientes cuestiones:

1. La suspensión no impedirá la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; aunque esta regla no aplicará cuando se deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

2. La suspensión producirá efectos aunque se interponga el recurso de revisión.

3. La suspensión no producirá efectos si el agraviado no cumple con los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado dentro de los cinco días siguientes al de la notificación.

III. TRÁMITE DE LA SUSPENSIÓN

A. Procedencia

En capítulos anteriores ha quedado establecido que conforme a lo dispuesto en el artículo 107 constitucional y en la Ley de Amparo, que existen dos tipos de juicio de amparo: el amparo indirecto, que se tramita ante los Juzgados de Distrito y el amparo directo que se sustancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito; por lo que la suspensión del acto reclamado tiene determinadas diferencias en cuanto a su tramitación, según se trate de un amparo bi-instancial o uni-instancial.

En este apartado se tratará la tramitación de la suspensión del acto reclamado tanto en el amparo indirecto, como en el amparo directo ya que cada uno de ellos tiene distintas reglas procesales para su substanciación, ya que en el primero hay un completísimo incidente de suspensión, en donde existe una controversia, habrá una audiencia, se ofrecerán pruebas, se presentarán alegatos y, finalmente, se resolverá si se concede o no la suspensión, por todo esto, en el amparo indirecto se forma el expediente por duplicado y por cuerda separada, punto que trataremos posteriormente; mientras que en el amparo directo, para el otorgamiento de la suspensión, no es necesario cumplir con los requisitos arriba señalados, el procedimiento para conceder la suspensión del acto reclamado es sumamente sencillo y rápido.

B. Momento procesal para solicitarla

El artículo 141 de la Ley de Amparo establece: "Cuando al presentarse la demanda de amparo no se hubiese promovido el incidente de suspensión, el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoriada".

De lo anterior se desprende la posibilidad de solicitar la suspensión en el escrito de la demanda de amparo, y que en caso de no pedirla en la demanda, podrá pedirla posteriormente a la presentación de la misma en cualquier momento mediante un escrito expresando las razones por las que se solicita dicha suspensión, siempre y cuando sea antes de que se dicte sentencia ejecutoriada, claro que lo recomendable es solicitarla junto con el escrito de demanda; de no hacerse así, las autoridades beneficiadas con la sentencia del tribunal se darían prisa en darle cumplimiento, con lo que podría quedar sin materia el juicio de amparo, o crear una situación de indefensión del quejoso, en algunos casos la ejecución de la sentencia incluye varios actos, por lo cual se podría solicitar aún cumplimentada en parte, para el efecto de que no se continuara.

C. Requisitos

Dentro de este apartado clasificaremos los requisitos que deben cumplirse para conceder la suspensión a petición de parte en tres: requisitos naturales, requisitos legales y requisitos de efectividad, según los estudiosos de la materia, tratándose de la suspensión de oficio como lo habíamos mencionado en capítulos anteriores, ésta no requiere cumplir determinados requisitos para que le sea otorgada la suspensión de los actos que reclama, basta con que dichos actos sean a los que se refieren los mencionados en el artículo 123 de la Ley de Amparo en el que señala los casos de actos que importan peligro de privación de la vida, deportación o destierro, y los prohibidos por el artículo 22 constitucional (palos, azotes, mutilación, etcétera) y del artículo 233 del ordenamiento citado en el que señala actos que tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejosa o su substracción del régimen jurídico ejidal; a continuación señalaremos cada uno de los requisitos mencionados:

1) *Requisitos naturales*

I. Que sea cierta la existencia del acto reclamado

El primer requisito atiende a analizar antes que todo, si es cierto o no el acto reclamado, para cumplir con este requisito la parte quejosa debe demostrar en la audiencia incidental que se celebra según lo establecido por el artículo 131 de la Ley de Amparo, la existencia del acto reclamado.

La existencia del acto reclamado se puede determinar con el informe previo que rinda la autoridad responsable, que consiste en el pronunciamiento de la autoridad responsable de si son o no son ciertos los actos reclamados, el cual deberá rendir en un término de 24 horas; si se concreta que es cierto el hecho que se le atribuye queda determinada la existencia, pero entonces el quejoso deberá probar que es suspendible para que se le otorgue la suspensión, pero en caso de que niegue la autoridad responsable su existencia, corresponderá al promovente del amparo probar lo contrario. En caso de omisión del informe previo, éste tiene dos consecuencias: la primera, que consiste en establecer la presunción de certeza del acto reclamado para el efecto de la suspensión y la segunda, que consiste en aplicar a la autoridad responsable una sanción disciplinaria (artículo 55 del Código Federal de Procedimientos Civiles: apercibimiento, multa hasta 500 pesos o suspensión de empleo hasta por 15 días).

Para probar el promovente del amparo la existencia del acto reclamado dentro de la audiencia incidental, podrán presentar las partes pruebas documentales o de inspección ocular, así como la testimonial la cual se admite en casos excepcionales previstos por el artículo 17 de la Ley de Amparo (actos que importen peligro a la vida, a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, etcétera), en donde el juez al recibir el ofrecimiento de las pruebas de las partes y oyendo los alegatos del quejoso, tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, éste resolverá en la misma audiencia el otorgamiento o negación de la suspensión.

II. Que el acto reclamado sea susceptible de ser paralizado

El segundo requisito se refiere a que no sólo es suficiente que el acto reclamado sea cierto, ya sea que lo haya justificado la autoridad responsable o haya quedado probado dentro de la audiencia incidental, sino que dicho acto sea susceptible de suspensión, para saber en qué casos procede la suspensión de un acto, basta determinar el tipo de acto reclamado de que se trate; para su concesión o negación, tipos de actos que quedaron analizados con antelación en el capítulo segundo de este trabajo.

2) Requisitos legales

Los requisitos legales que se deben cumplir son los establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo tanto para el amparo indirecto como para el directo, ya que en este último por disposición del artículo 173 del ordenamiento citado lo remite al primero señalando: “ Cuando se trate de sentencias definitivas o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas en juicios del orden civil o administrativo, la suspensión se decretará a instancia del agraviado, si concurre con los requisitos que establece el artículo 124...”, tales requisitos son:

I. Que sea solicitada por el agraviado

Este requisito se ha visto en dos aspectos; uno, como la petición expresa del quejoso, y dos, que éste pueda resentir una afectación jurídica con la ejecución de los actos reclamados, lo que se le denomina “interés jurídico suspensivo”, es decir, que además de que se solicite la suspensión (ya sea en la misma demanda de amparo o posteriormente a ésta, según le convenga) se debe acompañar algún documento que demuestre presuntivamente que tiene el derecho que viene a tutelar en el amparo, siempre y cuando no se trate de derechos que son inherentes al ser humano, tales como la vida o la libertad.

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

Este requisito queda generalmente a discreción del juez federal, sin embargo el legislador estableció casos concretos en los cuales se entiende afectado al interés social o se contraviene el orden público al concederse la suspensión, en los casos siguientes: la continuación del funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y comercio de drogas, se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o elevar el precio de artículos de primera necesidad o de consumo necesario, se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias graves, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen a personas o degeneren la raza, o se permita el incumplimiento de órdenes militares.

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

Podemos notar en este requisito que si los actos reclamados tuvieran una ejecución de imposible reparación, procedería la suspensión de oficio y de plano, y si tuvieran una fácil reparación no procedería conceder la suspensión ordinaria. Como se trató anteriormente es en esta disposición y no en la primera que mencionamos en donde debe acreditarse ese interés suspensional, ya que si no se acredita, aunque sea de modo presuntivo, que se tiene un derecho que puede ser lesionado con la ejecución material del acto reclamado, menos aún si no se acredita que esa lesión sea de difícil reparación.

3) Requisitos de efectividad

Como se analizó con antelación, si el quejoso cumple con todos los requisitos de ley mencionados y no existe un tercero perjudicado, el juez federal deberá conceder la

suspensión, pero ¿qué sucede en caso de que exista un tercero dentro del juicio de garantías? En este caso se prevé el requisito de efectividad que consiste en que para que al quejoso se le conceda la suspensión deberá otorgar garantía suficiente para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se le causaren al tercero si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de garantías, ya que el promovente del amparo se encuentra interesado en que no subsista el acto reclamado, pretendiendo que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran, paralizando la ejecución del acto reclamado mientras que el tercero perjudicado desea por el contrario la subsistencia del acto que le favorece o que fue emitido en su beneficio, por lo que la oposición entre ambos es manifiesta, existiendo evidentemente un conflicto de intereses, por lo que el legislador se preocupó por darle a esta situación un equilibrio entre las partes, sin favorecer a uno más que a otro, previamente establecido en el artículo 125 de la Ley de Amparo que a la letra dice: "En los casos en que es procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo."

El artículo 126 de la ley citada señala que la suspensión otorgada en los términos mencionados quedará sin efecto si el tercero perjudicado da contrafianza suficiente para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que se le ocasionen al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo y protección de la justicia federal. La contrafianza no será admisible cuando conlleve la ejecución del acto reclamado, ya que de ejecutarse quedaría sin materia el juicio de amparo.

El juez de Distrito tiene la facultad para fijar el monto de la garantía y contragarantía, según lo dispuesto por el artículo 128 de la Ley de Amparo, por lo que queda a su prudente arbitrio determinar su estimación, la cual se basará en las pruebas rendidas, el acto y sus efectos, pero dicha facultad está limitada a motivar las razones en las que se

apoya para determinar el monto de la fianza, de lo contrario nos encontraríamos frente a una resolución que adolece de falta de motivación.

D. Tramitación

1) Amparo indirecto

La suspensión del acto reclamado como habíamos mencionado, puede el promovente solicitarla en la demanda de amparo o posterior a ella, antes de que se dicte sentencia ejecutoriada, si se trata de alguno de los casos previstos por el artículo 123 y 233 de la Ley de Amparo, en el que se causa un daño de imposible reparación al quejoso, no existe tramitación alguna para la suspensión, dado que se resuelve de plano, esto significa que el juez federal otorga o niega la suspensión en el primero y único acuerdo que emite al respecto, es decir, no hay cuaderno de suspensión sino que se hace en el auto admisorio de la demanda de amparo.

Para el caso de la suspensión ordinaria es diferente ya que ésta se tramita en forma de incidente y, por cuerda separada del expediente principal, según lo establece el artículo 142 de la Ley de Amparo que señala: "El expediente relativo al incidente de suspensión se llevará siempre por duplicado." Esto explica la exigencia de presentar dos copias de la demanda al presentarla, lo cual tiene su razón de ser en que se iniciarán dos expedientes distintos para que en caso de que se interponga recurso de revisión contra la resolución dictada en el incidente, el juez de Distrito remitirá el expediente original al Tribunal Colegiado de Circuito que deba conocer del recurso, y se dejará el duplicado en el juzgado, ya que se requiere para seguir actuando.

El incidente de suspensión inicia con la copia de la demanda de amparo y de los documentos presentados con ella, posteriormente se le agrega el auto de inicio o radicación del incidente, el cual debe contener:

1.- Otorgar o denegar la suspensión provisional de los actos reclamados, así como sus efectos y las condiciones bajo las cuales se concede negar igual.

La suspensión provisional es la que se concede al iniciar el incidente de suspensión, y tiene como objeto paralizar provisionalmente, por el momento, los actos reclamados mientras se resuelve el propio incidente, es decir, mientras se determina si se concede o no definitivamente la suspensión de los actos reclamados. Para decretar provisionalmente la suspensión el juez federal tiene a la vista los documentos que se hubieran acompañado a la demanda de amparo, pero para resolver el incidente de suspensión sólo tendrá a la vista las constancias y pruebas que obren en el propio expediente incidental sin que pueda tomar en cuenta lo que obre en el expediente principal.

2.- Señalar fecha para la celebración de la audiencia incidental. La cual se efectuará dentro de las setenta y dos horas siguientes.

3.- Requerir a las autoridades responsables para que rindan un informe previo.

4.- Ordenar notificar a las partes.

Una vez notificada la autoridad responsable deberá rendir su informe previo en un término de 24 horas, para expresar si es o no cierto el acto reclamado, pero en el caso de que alguna de las autoridades responsable funcione fuera de la residencia del juez federal y no sea posible que rinda su informe previo se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, así como en casos de suma urgencia podrá ordenar el juez de Distrito que rinda su informe la autoridad responsable por vía telegráfica corriendo los gastos de comunicación a cargo del quejoso; una vez rendido o no el informe previo se celebrará la audiencia incidental, la cual se celebra en términos generales, de manera similar a la audiencia constitucional del juicio principal de amparo, es decir, apertura de audiencia, constancias de la asistencia de las partes, acuerdos, recepción de pruebas, alegatos y el dictado de la

resolución, se reciben las pruebas que se ofrezcan y sean admisibles en el incidente de suspensión que como ya se había mencionado con antelación sólo son admisibles la documental y la inspección ocular y excepcionalmente la testimonial para los casos del artículo 17 de la Ley de Amparo, cabe señalar que en el incidente de suspensión no son aplicables las reglas que para el ofrecimiento y desahogo de pruebas se establece en la Ley de Amparo para el juicio de garantías (artículo 131) sin embargo, recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el criterio de que resulta aplicable al incidente de suspensión lo que señala el artículo 152, el cual dispone: "A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad a aquéllas las copias o documentos que soliciten; si dichas autoridades o funcionarios no cumplieren con esa obligación, la parte interesada solicitará al juez que requiera a los omisos," y finalmente dentro de la misma audiencia el juez de Distrito resolverá mediante resolución interlocutoria si concede o no la suspensión definitiva de los actos reclamados.

La suspensión definitiva es la que se concede al resolver el propio incidente de suspensión y tiene como objeto paralizar los actos reclamados mientras se resuelve el juicio en lo principal. En caso de que se niegue la suspensión definitiva, la autoridad responsable está en aptitud de que se ejecute el acto reclamado, pero si se interpone el recurso de revisión en contra de dicha resolución y el órgano revisor (Tribunal Colegiado) determina revocar la decisión del juez federal, la autoridad responsable tendrá que deshacer sus actos para volver las cosas al estado en que se encontraban al momento de negarse inicialmente la suspensión, ello como efecto de la disposición legal de que en el caso referido el otorgamiento de la suspensión definitiva, en lugar de la denegación, surte efectos retroactivos si la naturaleza del acto lo permite.

2) *Amparo directo*

El incidente de suspensión en el amparo directo es totalmente diferente al que se tramita en el amparo indirecto, principalmente porque en el amparo indirecto el que resuelve sobre la concesión o negación de la suspensión del acto reclamado es el juez

de Distrito, mientras que en el amparo directo la autoridad responsable es quien resolverá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado según lo prevé el artículo 170 de la Ley de Amparo: “En los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la autoridad responsable decidirá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado con arreglo al artículo 107 de la Constitución, sujetándose a las disposiciones de esta ley.”

A fin de facilitar la substanciación de la suspensión en el amparo directo señalaremos de manera precisa en qué casos procede el amparo directo, considerándolos en tres supuestos:

1.- Resoluciones que pongan fin al juicio.

La resolución que pone fin al juicio es la sentencia de carácter judicial, pero lo que la distingue de otra clase de resoluciones es que ésta decide la cuestión principal, la controversia planteada por las partes.

2.- Sentencias que sean resultado de violaciones procesales.

Otra posibilidad de acudir al amparo directo es cuando durante el juicio se dieron violaciones procedimentales que trascendieron en el resultado de la sentencia. El artículo 159 de la Ley de Amparo establece en qué casos se consideran violadas las leyes adjetivas y que afectan las defensas del quejoso para que proceda el amparo directo, los supuestos son: cuando no se le citó a juicio o se le citó en forma distinta a la prevenida por la ley; cuando se le haya mala o falsamente representado el juicio; cuando no se le recibieron las pruebas conforme a la ley, cuando se le declaró ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado; cuando se resolvió ilegalmente un incidente de nulidad; cuando no se le otorgaron los términos o prórrogas a que tenga derecho conforme a ley; cuando sin su culpa y conocimiento se recibieron las pruebas ofrecidas por las otras partes, exceptuando las que fueran instrumentos públicos; cuando se le mostraron documentos o autos, de modo que no pudo

impugnarlos; cuando se le desecharon recursos a los que tenga derecho en relación con providencias que afecten partes substanciales del procedimiento, dejándolo en estado de indefensión; cuando el tribunal continuó el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el magistrado impedido o recusado, continuó conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley se lo permite; y en los demás casos análogos a los señalados, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda. En estos casos se podrá acudir al amparo directo

3.- Sentencias por violaciones en éstas mismas.

Tanto la Constitución como la Ley de Amparo establecen la procedencia del amparo directo tratándose de sentencias en que la violación sea cometida en ellas mismas, esto es, que sean contrarias a la ley aplicable al caso concreto, a su interpretación jurídica o a los principios generales del derecho cuando comprendan acciones, excepciones o casos que no hayan sido objeto del juicio, o bien, cuando no las comprendan todas por omisión o negación expresa.

La substanciación de la suspensión en el amparo directo es más simple a diferencia del amparo indirecto, ya que aquí no hay incidente, y quien resuelve sobre la concesión o su negación es la autoridad responsable, ya que no tiene que comprobarse la existencia del acto reclamado puesto que la autoridad responsable es la emisora de dicho acto; en cuanto a su tramitación basta mencionar que el artículo 170 del ordenamiento referido remite a los artículos 124, 125, 126, 127, 128 y 129 que tratan sobre la suspensión en el amparo bi-instancial.

El artículo 171 señala para el caso de sentencias definitivas en el orden penal:

Cuando se trate de sentencias definitivas dictadas en juicios del orden penal, al proveer la autoridad responsable conforme a los párrafos primero y segundo del artículo 168 de esta ley, (habla sobre la obligación de presentar la demanda de amparo con las necesarias para su copias tramitación, pero en el caso del orden penal, si el quejoso no presenta la demanda con las copias requeridas se le

tiene por interpuesta su demanda, mientras que en el orden civil, administrativo y laboral, si no cuenta con las copias se le previene para que cumpla con el requerimiento, de no cumplirlo se tiene por no interpuesta su demanda) mandará suspender de plano la ejecución de la sentencia reclamada.

Cuando se trate de sentencias que impongan la pena de privación de la libertad, la suspensión surtirá el efecto de que el promovente del amparo quede a disposición del tribunal colegiado, por medio de la autoridad responsable, el cual decidirá si procede la libertad caucional del quejoso.

Como nos referimos anteriormente el artículo 173 de la ley tratada, nos remite a los preceptos legales citados que regulan la suspensión en el amparo indirecto, que a la letra señala: "Cuando se trate de sentencias definitivas o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas en juicios del orden civil o administrativo, la suspensión se decretará a instancia del agraviado, si concurren los requisitos que establece el artículo 124, o el artículo 125 en su caso, y surtirá efecto si se otorga caución bastante para responder de los daños y perjuicios que pueda ocasionar a tercero. En los casos a que se refieren las disposiciones anteriores, son aplicables los artículos 125, 126, 127 y 128."

Cabe mencionar que en los casos de resoluciones dictadas en el orden civil, la suspensión, así como la fianza y contrafianza, se dictarán de plano dentro de un término de tres días hábiles.

Para el caso de laudos o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales laborales, la suspensión se otorgará siempre y cuando no se ponga en peligro a la parte que la obtuvo, en el caso de la obrera de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de garantías, en los cuales solamente se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar la subsistencia del obrero o surtirá efectos si se otorga caución.

E. Duración

Dentro de este apartado señalaremos la temporalidad de la suspensión conforme a la clasificación que se realizó de la misma en capítulos anteriores.

En cuanto a la duración de la suspensión de oficio, esta medida surte efectos desde luego, ya que tal beneficio se decide de plano, es decir, sin substanciar incidente y sin exigir requisito alguno para que surta sus efectos, siendo que perdurará todo el tiempo que sea necesario para resolver el juicio de amparo

Tratándose de la suspensión provisional, ésta comienza a surtir sus efectos en el instante en que se notifica a la autoridad responsable sobre la medida provisional, de igual manera termina con la notificación que se haga a la misma autoridad de la resolución del incidente en donde se niega o se concede la suspensión definitiva, por lo que ésta tiene como límite de vigencia hasta que se resuelva el incidente de suspensión.

En lo que respecta a la temporalidad de la suspensión definitiva, ésta en términos generales comienza a surtir efectos a partir de la notificación de la resolución del incidente a la autoridad responsable y concluye hasta que se dicte sentencia ejecutoriada en el juicio principal, o sea el de amparo, siempre y cuando no sea interpuesto recurso de revisión o se presente algún hecho superveniente.

Cabe resaltar que tanto en la medida suspensiva provisional como la definitiva surten efectos desde luego, pero dejarán de surtirlos si el quejoso no cumple con las condiciones (generalmente la exhibición de una garantía), que el juez federal haya señalado, en un término de cinco días, artículo 139 de la Ley de Amparo, como excepción a esta regla, el artículo 135 del ordenamiento referido establece que tratándose de contribuciones fiscales, la suspensión surte efectos previo depósito de la cantidad que la autoridad fiscal pretende cobrar, regla excepcional que a su vez tiene

sus excepciones en los casos de cobros excesivos que escapan a las posibilidades del quejoso, cuando se aseguró previamente el interés fiscal o cuando se trata de contribuyente distinto del quejoso.

F. Recursos

En materia de suspensión, la Ley de Amparo establece dos recursos, revisión y queja. Debemos recordar que de alguna manera la suspensión en el juicio de amparo directo tiene características especiales, sin embargo, en algunos casos se le aplica las disposiciones relativas al incidente de suspensión en el amparo indirecto, de ahí que existan confusiones en la procedencia de los citados recursos.

El artículo 83 en su fracción II, incisos A), B) y C) establece la posibilidad de interponer recurso de revisión en contra de las resoluciones de los jueces de distrito o del superior del tribunal responsable, cuando se conceda o se niegue la suspensión definitiva; modifique o revoque el auto en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, se niegue la revocación o modificación de la misma, por lo que tal recurso procede concretamente en lo que respecta al incidente de suspensión que se tramita en el amparo indirecto. En caso de que se niegue la suspensión definitiva, la autoridad responsable está en aptitud de ejecutar el acto reclamado, pero si se interpone el recurso de revisión contra la denegación de esta medida definitiva y el órgano revisor (Tribunal Colegiado) determina revocar la decisión del juez federal, la autoridad responsable tendrá que deshacer el acto para volver las cosas al estado que guardaban al momento de negarse inicialmente la suspensión.

Por su parte el artículo 95 establece diversos supuestos para la interposición del recurso de queja como es la fracción II, que se refiere a cuando hay exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya decretado la suspensión, de igual manera la fracción XI establece la procedencia contra resoluciones del juez de Distrito y del superior del tribunal responsable en el caso de la concesión o negativa de la

suspensión provisional, éstas son procedencias respecto de la suspensión en el amparo indirecto.

En lo que respecta a la suspensión de oficio, ésta tiene la procedencia del recurso de revisión en contra de la resolución que niegue o conceda la suspensión, el recurso de revisión procede conforme a lo dispuesto por el artículo 83 fracción II, anteriormente citado, y el artículo 89 tercer párrafo de la ley de amparo que señala: "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."

La fracción VIII del artículo 95 es la que consideramos aplicable en el caso a que se refiere concretamente a la tramitación de juicios de amparo directo, competencia de los Tribunales Colegiados en los cuales, la autoridad responsable no provea sobre la suspensión dentro del término legal, concedan o nieguen ésta, en el que dicho artículo dispone a la letra: "Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta."

En este caso, el recurso de queja es sumamente sencillo y ágil, ya que el mismo se interpone por conducto de la Sala Responsable; el plazo de interposición es de cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución conforme a lo establecido por el artículo 97 fracción II de la Ley de Amparo, acompañando copia para cada una de las partes que intervinieron en el juicio, correspondiendo el trámite y resolución de dicho recurso al Tribunal Colegiado quien requerirá a la autoridad en contra de la cual se hace valer el recurso para que rinda su informe justificado dentro del término de tres días, transcurrido éste, dará vista al Ministerio Público Federal para

que en igual plazo manifieste lo que a su derecho convenga, dictando la resolución correspondiente en diez días.

En estas condiciones el Tribunal Colegiado de Circuito que le toque conocer del recurso tendrá una doble función, la primera conocer el amparo contra el acto reclamado de la Sala del Tribunal, y la segunda, tramitar y resolver el recurso de queja contra las autoridades responsables.

Finalmente, podemos resumir brevemente los recursos que proceden según el tipo de suspensión:

1.- Recurso procedente contra la negativa u otorgamiento de la suspensión de oficio, es el recurso de revisión, con fundamento en los artículos 83 fracción II y 89 tercer párrafo de la ley de amparo.

2.- Recursos en el incidente de suspensión:

a) Recurso de queja, contra el auto que conceda o niegue la suspensión provisional, con fundamento en el artículo 95 fracción XI de la Ley de Amparo.

b) Recurso de revisión, en contra de la interlocutoria que conceda o niegue la suspensión definitiva, con fundamento en el artículo 83 fracción II de la L.A.

c) Recurso de revisión, contra la interlocutoria que revoque o se niegue a revocar o a modificar la decisión que concedió o negó la suspensión provisional o definitiva, con fundamento en el artículo 83 fracción II de la L.A.

d) Recurso de queja, en contra de la interlocutoria que resuelve incidente de daños o perjuicios, con fundamento en el artículo 95 fracción VII y artículo 129 de la L.A. (Incidente de Reclamación de daños y perjuicios, para el efecto de hacer efectiva la fianza o contrafianza).

3.- Recurso de queja, para la tramitación de amparo directo, cuando la autoridad responsable conceda o niegue la suspensión, con fundamento en el artículo 95 fracción VIII de la L.A.

IV. SUSPENSIÓN ADMINISTRATIVA

En capítulos anteriores tratamos de manera minuciosa la suspensión del acto reclamado, ello con la finalidad de tener una visión definida de lo que comprende esta figura constitucional accesoria dentro del juicio de garantías y posteriormente poder adentrarnos en la suspensión en lo contencioso administrativo, es decir, la suspensión administrativa.

Antes de iniciar el análisis de la suspensión administrativa, creemos conveniente dar una breve explicación de lo que es el procedimiento administrativo, y de lo que es un acto administrativo, y se dice breve en virtud de que no es objeto de estudio, ni esta dentro de los fines de este trabajo analizar el procedimiento administrativo y el acto administrativo, por lo tanto se hace referencia a los mismos únicamente para ubicarnos y tener un margen general de lo que comprende la suspensión administrativa y la importancia de esta medida cautelar dentro de dicho procedimiento.

A. Concepto de procedimiento administrativo

Para dar una definición del procedimiento administrativo haremos referencia a un estudioso del Derecho Administrativo, que nos lo conceptúa de una manera sencilla y breve, el Doctor Gabino Fraga, que señala que el procedimiento administrativo es: "El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo".⁸⁴

Respecto a lo anterior debemos distinguir entre el procedimiento administrativo interno y el procedimiento administrativo externo. El primero hace referencia meramente a la gestión administrativa entre los órganos de la Administración y que sólo tienen trascendencia dentro de su propia esfera; mientras que en el segundo, el procedimiento toma una importancia relevante cuando el acto que se va a realizar afecta la situación jurídica de los particulares.

⁸⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 35ª ed., Porrúa, México, 1997. p. 255.

Por lo que para efecto de éste apartado sólo nos interesaremos en el procedimiento administrativo externo, que se traduce en el actuar de la Administración a través del cual manifiesta su voluntad por medio de actos jurídicos que se denominan actos administrativos y que estos afectan la esfera jurídica del particular, es decir, tienen consecuencias de derecho.

B. Concepto de acto administrativo

Para definir el acto administrativo, haremos hincapié a un reconocido doctrinista en materia Administrativa; Acosta Romero, que define al acto administrativo como: "la manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública".⁸⁵

Una vez definido el acto administrativo, destacaremos las principales características de éste para una mejor comprensión, y son: 1) Validez y Eficacia, 2) Ejecutividad y 3) Suspensión de la ejecución.

La validez y eficacia consisten en esa manifestación escrita de la voluntad administrativa, generada a través de un procedimiento jurídico de la autoridad competente, respecto de un objeto físico y legalmente posible, y con la debida fundamentación y motivación, constituyen el acto administrativo válido y eficaz; la validez se deriva de una presunción que la ley establece en favor de los actos de autoridad y que subsiste mientras no se pruebe lo contrario, lo cual da al acto administrativo la característica de legitimidad, sin embargo para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de ser válido, sea eficaz, lo cual se da cuando el interesado tiene conocimiento del acto por medio de la notificación.

⁸⁵ ACOSTA ROMERO, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1984, p. 276.

De esta forma, el acto administrativo al ser válido y eficaz, adquiere la característica de ejecutividad, es decir, la cualidad de producir efectos jurídicos sin necesidad de una autorización posterior, incluso en contra de la voluntad del destinatario. En este punto, cabe señalar que no hay que confundir la ejecutividad con la ejecutoriedad, la primera como vimos anteriormente es la fuerza intrínseca del acto, mientras que la segunda es la facultad que tiene la autoridad administrativa de ejecutar el acto, aun en contra de la voluntad del destinatario.

De acuerdo con la finalidad de la decisión que emite la Administración, los actos pueden ser: actos preliminares, actos de resolución y actos de ejecución. Para nuestro objetivo, nos referiremos a los actos de ejecución que son aquellos que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones de la Administración cuando el administrado no los realice voluntariamente (ejecutividad).

La ejecución del acto administrativo puede suspenderse a petición de parte del interesado, siempre y cuando la ley lo autorice expresamente, generalmente por causa de interposición de un medio de defensa, como un recurso o juicio, siempre y cuando la suspensión del acto no afecte el interés de particulares o el interés público.

A continuación trataremos la substanciación de la suspensión conforme a algunas legislaciones administrativas entre ellas el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Jalisco y la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Jalisco.

C. La suspensión en el Código Fiscal de la Federación

El artículo 144 del CCF en su primer párrafo señala: "No se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales. Tampoco se ejecutará el acto que determine un crédito fiscal hasta que venza el plazo de

cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación. Si a más tardar al vencimiento del citado plazo se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución.”

Conforme a lo anterior, para la suspensión de los actos administrativos que impliquen la ejecución de resoluciones que establezcan créditos fiscales a cargo de los particulares, existe una regla que en Derecho se conoce como “solve et repete” (garantice y luego impugne), en razón de la cual, para que el acto de ejecución pueda suspenderse, será necesario garantizar el crédito fiscal, lo cual ha dado lugar a considerar que se trata de un privilegio de los créditos a favor del Estado, que se justifica en razón de los fines que persigue, los cuales no pueden quedar supeditados al interés de los particulares. Lo anterior se encuentra fundamentado en el artículo 142 del CFF en su fracción primera en donde menciona: “Procede garantizar el interés fiscal, cuando: I: Se solicita la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.”

Del mismo artículo referido en el párrafo octavo se establece que: “En caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento de administrativo de ejecución, los interesados podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución ante la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del juicio respectivo u ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora, si se está tramitando recurso, acompañando los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y el ofrecimiento o, en su caso otorgamiento de la garantía del interés fiscal. El superior jerárquico aplicará en lo conducente las reglas establecidas por este Código para el citado incidente de suspensión de ejecución.”

De acuerdo a lo anterior, éste precepto nos remite al artículo 227 del ordenamiento citado que habla sobre el incidente de suspensión el cual dispone: “Los particulares podrán promover incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido del

mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.”

Ahora bien, tratándose de la suspensión de la ejecución, los particulares afectados pueden promover el incidente referido ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión de la ejecución, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución que se haya suspendido, acompañando a su escrito los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y otorgamiento de la garantía, la documentación en que conste la negativa, el rechazo o el reinicio. Igualmente este incidente puede promoverse hasta que se dicte sentencia o resolución firme de la Sala Regional, de la Sala Superior o del Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso. Mientras no se dicte la misma, la Sala Regional podrá modificar o revocar el auto en que se haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

El auto que admita el incidente ordenará correr traslado a quien se impute el acto y éste deberá rendir informe en un término de tres días hábiles que puede decretar la suspensión provisional de la ejecución, si la autoridad ejecutora no rinde el informe o éste no se refiere a los hechos que se le imputan al promovente, estos se tendrán por ciertos; y en caso de que la autoridad no rinda su informe o lo presente vencido el término, la Sala dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión y en caso de desacato de la autoridad, es decir, que no se le cumplimiento a la orden de suspensión, la Sala además de declarar la nulidad de todo lo actuado en el procedimiento de ejecución, se le impondrá una multa de uno a tres tantos del salario mínimo mensual del Distrito Federal.

D. La suspensión en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo

En este apartado hablaremos del recurso de revisión, en virtud de que la suspensión es contemplada a través de éste medio de defensa. Sin embargo debemos de considerar para efecto de este punto que conforme al artículo 73 fracción V de la Ley de Amparo, establece que el juicio de garantías es improcedente contra actos de autoridades administrativas cuando contra ellos proceda algún recurso (en éste caso sería el recurso de revisión), siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal, sin exigir mayores requisitos que los que la ley de amparo requiere para conceder la suspensión. Lo que se quiere decir, es que cuando el particular impugne un acto administrativo que afecte en su esfera jurídica, si la ley que regula dicho acto contempla algún medio de defensa y que a su vez sea factible a través de éste suspender los efectos del acto impugnado, no será procedente que el particular recurra al juicio de amparo a fin de conseguir la suspensión del acto impugnado, esto en función al principio de definitividad tratado en capítulos anteriores.

La ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 2 señala su ámbito de aplicación:

Esta ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. Por lo que este ordenamiento no es aplicable en materia fiscal sólo para el efecto de contribuciones y los accesorios que se deriven de las mismas, materia financiera, responsabilidad de servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones constitucionales, pero fuera de estas excepciones, es factible solicitar la suspensión de la ejecución del acto por medio del recurso de revisión que se encuentra regulado del artículo 83 al 96 de la ley citada en el caso de que una ley administrativa sea omisa en la regulación de un medio de defensa, ya sea juicio o recurso.

El recurso de revisión podrá interponerse por los interesados que sean afectados por actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente. El plazo de interposición del

recurso será de quince días contados a partir del día siguiente en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida, el escrito del recurso deberá contener a que autoridad administrativa se dirige, nombre del recurrente, del tercero perjudicado si lo hubiera, lugar de notificaciones, el acto que se recurre, los agravios, y copia de la resolución o acto que se impugna, el cual se presentará ante la autoridad que emitió el acto impugnado, el que se remitirá para que sea resuelto por su superior jerárquico.

El artículo 87 establece los requisitos legales para la concesión de la suspensión, el cual dispone a la letra:

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando.

I. Lo solicite expresamente el recurrente;

II. Sea procedente el recurso;

III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener una resolución favorable; y

V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

En caso de que se conceda la suspensión, la ejecución del acto impugnado quedará paralizada hasta que se resuelva el recurso, en donde la autoridad encargada de resolver el recurso de revisión determinara si el recurso se desecha por improcedente o sobreseerlo, confirmar el acto impugnado o declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente.

E. La Suspensión en la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal

La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal en su artículo primero señala su ámbito de aplicación, el cual dispone: “La presente ley tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos (caminos o carreteras que entronquen con algún camino de país extranjero, comuniquen dos o más estados de la Federación o que en su totalidad o en mayor parte sean construidos por la Federación, artículo 2 fracción I de la ley citada) y puentes (nacionales o internacionales, artículo 2 fracción V), los cuales constituyen vías generales de comunicación, así como los servicios de autotransporte federal que en ellos operan y sus servicios auxiliares.”

Esta ley prevé el recurso de reconsideración mediante el cual es factible solicitar la suspensión del acto impugnado. El objeto del recurso de reconsideración se encuentra señalado en el artículo 80 párrafo II, el cual dispone: “El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución.”

El recurso de reconsideración podrá promoverse contra las resoluciones dictadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con fundamento en esta ley, el trámite de éste recurso es sencillo ya que se interpone ante la propia Secretaría que es la autoridad que emite el acto impugnado pero será resuelto por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría, el plazo para interponerlo será de 15 días naturales siguientes a la notificación de la resolución impugnada.

El artículo 95 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares establece los requisitos que debe contener el recurso, señalando que:

La interposición del recurso deberá expresar:

I. El órgano administrativo a quien se dirige;

- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para notificaciones;
- III. El acto que se recurre y la fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente;
- VI. Las pruebas documentales que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo exhibir los documentos que acrediten personalidad cuando actúen en nombre de otro o de persona moral.

El artículo 80 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal establece en su cuarto párrafo: "La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada." Podemos observar que no establece requisitos legales para la concesión de la suspensión, sino que basta la sola interposición del recurso para suspender la ejecución del acto impugnado, a diferencia de los ordenamientos legales anteriormente estudiados, que señalan una serie de requisitos que deben cumplirse previamente para concederla, como en el caso del Código Fiscal, que señala el requisito de garantizar el crédito fiscal primeramente y luego impugnar, en lo que respecta a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo enuncia cada uno de los requisitos que debe cumplir el recurrente para que sea factible la suspensión.

La Secretaría deberá de resolver un término de 60 días naturales contados a partir de la fecha de interposición del recurso, sino lo realiza dentro de éste plazo se tendrá por negado el recurso.

F. La suspensión en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco

El artículo 1 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado establece su ámbito de aplicación y a la letra dice: "Las disposiciones de esta Ley son aplicables a las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del estado, municipales y de sus organismos descentralizados, con los particulares.

Igualmente, de las que surjan entre el Estado, los organismos descentralizados y los municipios o de éstos entre sí.”

La suspensión en esta ley se encuentra regulada en el capítulo VIII que habla de los incidentes y está comprendida en los artículos 56, 57 y 58; lo relevante aquí es que la suspensión está dentro de los incidentes pero el artículo 50 de la ley citada establece solamente tres incidentes los cuales se tramitarán de previo y especial pronunciamiento y que son: incidente de falta de personalidad, el incidente de acumulación de autos y el incidente de nulidad de notificaciones, más nunca establece el incidente de suspensión, sin embargo por estar dentro de los incidentes lo consideraremos como tal.

La suspensión podrá solicitarse por el actor en la demanda y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia sentencia, como se mencionó anteriormente la suspensión puede solicitarse ya sea mediante la interposición de un recurso o juicio que es en este caso, el procedimiento administrativo ante el Tribunal de lo Administrativo del Estado. El magistrado instructor del tribunal es el que resolverá sobre la concesión o la denegación de la suspensión de la resolución o del acto administrativo impugnado, la cual se hará dentro del auto en donde admita la demanda, una vez concedida la suspensión deberá dar aviso sin demora a la autoridad demandada para su cumplimiento.

En cuanto a los requisitos necesarios para la concesión de la suspensión, el artículo 57 en su segundo párrafo establece los requisitos legales para el otorgamiento de la suspensión, señalando expresamente: “No se otorgará la suspensión, si de concederse se sigue perjuicio a un evidente interés social o se contravienen disposiciones de orden público.” De igual manera el artículo 58 señala: “Tratándose de créditos fiscales, se suspenderá su ejecución, si quien lo solicita garantiza su importe en la forma prevista por el artículo 22 del Código Fiscal del Estado, cuando éste sea estatal; y en la forma en que señalen los ordenamientos legales municipales, en el caso de que dicho crédito sea de esta naturaleza.”

De lo anterior podemos deducir que los requisitos legales necesarios para la concesión de la suspensión se resumen en dos que son: primero, que el actor solicite la suspensión, y segundo, que con dicha concesión no se contravenga el interés social o disposiciones de orden público.

En caso de que el actor cumpla con los requisitos establecidos y el magistrado instructor considere procedente la suspensión pero ésta pueda ocasionar daños y perjuicios a un tercero, se concederá si el actor otorga garantía suficiente conforme a lo establecido en el artículo 58 anteriormente citado (requisito de efectividad), para reparar los daños e indemnizar los perjuicios que se pudieran ocasionar con su concesión en caso de que no se obtuviere sentencia favorable en el juicio.

De acuerdo a lo anterior, se puede apreciar que la regulación de la suspensión en la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado tiene una gran similitud a la regulación que hace de la misma la Ley de Amparo, en el aspecto de que se tramita como un incidente, se concede o niega la suspensión en el auto que admite la demanda, que se hace a través de un juicio, así como el de otorgar garantía suficiente para reparar daños y perjuicios en caso de que existiera un tercero y el actor no obtuviere sentencia favorable, incluso el procedimiento para hacer efectiva la garantía, el cual no se trató en el capítulo anterior, pero lo prevé la Ley de Amparo en forma de incidente, de igual manera lo regula la Ley del Procedimiento Administrativo variando únicamente en los términos para efecto de su tramitación, y de alguna manera en la redacción de algunos párrafos son casi textuales a la Ley de Amparo.

G. La suspensión en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco

La Ley de Justicia Administrativa es el ordenamiento jurídico vigente a la anterior a la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Jalisco, la cual entró en vigor el día 18 de abril de 2000.

Antes de entrar al análisis de este cuerpo de leyes creemos conveniente mencionar los motivos que expuso el legislador en la iniciativa de esta ley, a fin de lograr una mayor comprensión y considerar la necesidad de la expedición de esta nueva ley.

En el considerando tercero el legislador expone: "con el fin de normar el desarrollo de los juicios en materia administrativa, de manera que la legislación responda a la necesidad de impartir justicia más eficaz y oportuna, con la finalidad de preservar y fortalecer el estado de derecho, en tal forma que los ciudadanos tengan en sus manos un instrumento que, respondiendo a los principios de celeridad, eficacia y seguridad jurídica, sea capaz de lograr el sometimiento de la autoridad al régimen de derecho y, por tanto, de preservar o restituir, en su caso, el goce de los derechos de las personas físicas o jurídicas."⁸⁶

Asimismo, el considerando cuarto de la exposición de motivos en su tercer párrafo habla sobre la suspensión, punto importante materia de este trabajo, en el que señala: "La eficacia de las resoluciones judiciales, particularmente de la suspensión y de la sentencia, en el que la suspensión se verá robustecida con la adopción ya propuesta en la iniciativa, de sanciones para quienes violen o dejen de acatar lo mandado en el auto de suspensión; así como las disposiciones previstas para normar tanto los efectos de la suspensión, como la manera de ejecutar tales resoluciones que constituyen decisiones fundamentales para asegurar la eficacia de todo el proceso."⁸⁷

La innovación de la Ley de Justicia Administrativa se da en que el Legislador denomina a la suspensión como una medida cautelar y deja de considerarla como un simple incidente, dándole la importancia requerida a esta figura jurídica dentro del procedimiento administrativo, estableciéndole un capítulo especial para regularla, en la cual queda prevista dentro del capítulo IX denominado "De las Medidas Cautelares", en donde la suspensión se encuentra regulada de los artículos 66 al 70, cabe destacar que en la ley anterior, la suspensión estaba situada dentro del capítulo de los incidentes y por

⁸⁶ Exposición de Motivos del Dictamen de la Ley de Justicia Administrativa, citada por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, pp.11-12.

⁸⁷ *Idem.*

tanto se entendía a la suspensión como tal, y así mismo estableciendo los lineamientos jurídicos para la concesión de la suspensión.

El artículo 66 de la ley de referencia establece: "La suspensión de la resolución o del acto administrativo, podrá concederse de oficio, en el mismo auto en que se admita la demanda, cuando el acto o resolución impugnada, de llegar a consumarse, dificultaría restituir al particular el goce de su derecho. El auto que decrete la suspensión debe notificarse sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento."

Analizando el precepto legal señalado con antelación, podemos apreciar la regulación de la suspensión de oficio, figura que no estaba prevista en el ordenamiento anterior al vigente, lo que refleja un avance benéfico en esta ley, puesto que atiende a la dificultad de la reparación del goce del derecho del particular, ya que también en materia administrativa se puede dar el caso de que al ejecutarse el acto impugnado pueda ocasionarle daños y perjuicios de difícil reparación al particular.

El artículo 67 establece de manera precisa los requisitos de la concesión de la suspensión:

Además de los casos a que alude el artículo anterior (art. 66), la suspensión se decretará cuando concurren los siguientes requisitos:

I. Que lo solicite el particular actor;

II. Que el solicitante demuestre su interés jurídico;

III. Que, de concederse la suspensión, no se siga perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

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

Además de establecer de manera precisa cada uno de los requisitos legales que deben reunirse a fin de lograr la concesión de la suspensión, cabe señalar que tales requisitos son muy parecidos a los establecidos por la Ley de Amparo en materia de suspensión en su artículo 124, cuestión acertada en virtud de que se trata de dar una

uniformidad a la regulación de la suspensión y qué mejor que seguir el lineamiento que establece la Ley de Amparo; sin embargo en la ley anterior a la vigente como se analizó dentro de su apartado, no establece en forma concreta los requisitos necesarios para el otorgamiento de la suspensión, sino que hacía una mención de manera muy generalizada, lo que ocasionaba bastante dificultad para alcanzar dicha suspensión, ya que estaba más sujeta a la apreciación del magistrado instructor.

Analizando la fracción II y la fracción IV del precepto citado son requisitos que no estaban previstos en la ley anterior lo que vienen a ser una introducción fructuosa, dándole un mayor alcance a la suspensión y facilitando al particular actor y al litigante lograr la concesión de la suspensión, por último, elaborando una comparación de la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo con la fracción I y II del artículo en cuestión, este precepto realiza un desglose de la fracción I del artículo 124, ya que como se trató en capítulos anteriores se mencionó que la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo atiende a dos aspectos, uno que es la petición del quejoso y dos, que se refiere al interés jurídico, es decir, la afectación jurídica del quejoso, mientras que en el artículo 67 lo separa en dos requisitos, que debemos de considerarla tal vez con el fin de facilitar la concesión de la suspensión y haya una mayor claridad jurídica al momento de referirnos a los requisitos legales.

Otra de las aportaciones que hemos encontrado favorables en esta ley es el artículo 68 que establece a la letra: "La Sala, sin dejar de observar los requisitos previstos en el artículo anterior, podrá hacer una apreciación, de carácter provisional, sobre la legalidad del acto o resolución impugnada de manera que, para conceder la suspensión, bastará la comprobación de la apariencia del derecho que reclama el particular actor, de modo tal que sea posible anticipar, que en la sentencia definitiva declarará procedente la acción intentada, además del peligro que la demora en la resolución definitiva del juicio podría ocasionar para la preservación del derecho que motivó la demanda."

Respecto con lo anterior, se puede apreciar que el Legislador introduce la suspensión provisional que no se menciona como tal, pero que podemos sobreentenderlo en ese

sentido, en virtud de que la Sala podrá realizar una apreciación "de carácter provisional" sobre la legalidad del acto o resolución impugnada, sin dejar de observar los requisitos legales anteriormente citados a efecto de conceder la suspensión; sin embargo este precepto establece lineamientos que deben considerarse dentro de la apreciación que se realice, tales como el considerar que la acción ejercitada se declare procedente en la sentencia definitiva así como el hecho de que la demora de la resolución definitiva del juicio pudiera terminar con la preservación del derecho que motivó la demanda.

Otra cuestión que se destaca en este artículo es la comprobación del derecho del particular actor lo que se traduce en la apariencia del buen derecho, este aspecto atiende fundamentalmente a que la Sala tenga conocimiento superficial enfocado a alcanzar una decisión probable respecto de la existencia del derecho discutido en el juicio, cuestión que aplicada a la suspensión conlleve a que para la concesión de la misma, se requiere la comprobación del derecho invocado del actor, que de tal modo sea posible anticipar que en sentencia definitiva se declare fundada la acción promovida.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1984.
- ARELLANO, Carlos, *El Juicio de Amparo*, 2ª ed., Porrúa, México, 1983.
- _____, *Práctica Forense en materia de Amparo*, 9ª ed., Porrúa, México, 1995.
- BRISEÑO, Humberto, *El Amparo Mexicano*, Ed. Trillas, México, 1990.
- _____, *El Control Constitucional de Amparo*, Ed. Cárdenas, México, 1971.
- BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 12ª ed., Porrúa, México, 1977.
- CASTRO, Juventino, *Garantías y Amparo*, 4ª ed., Porrúa, México, 1983.
- 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*, 2ª ed., Ed. Cárdenas, México, 1983.
- FIX, Héctor, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1964.
- _____, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, UNAM, México, 1993.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 35ª ed., Porrúa, México, 1997.
- GONZÁLEZ, Arturo, *El Juicio de Amparo*, 4ª ed., Porrúa, México, 1994.
- GÓNGORA, Genaro, *La Suspensión en Materia Administrativa*, 3ª ed., Porrúa, 1996.
- GUDIÑO, José de Jesús, *Introducción al Amparo Mexicano*, Ed. Noriega, México, 1998.
- HERNÁNDEZ, Octavio, *Curso de Amparo*, Porrúa, México, 1992.
- LEÓN, Romero, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1941.
- LOMELÍ, Juan Ignacio, *Instituciones de Amparo*, 2ª ed., Ed. José Ma. Cajica, México, 1969.
- NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, 5ª ed., Tomo II, Porrúa, México, 1997.
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 15ª ed., Porrúa, México, 1966.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 19ª ed., Espasa-Calpe, España, 1970.

- SOTO GORDOA, Ignacio, y LIÉVANA PALMA, Gilberto. *La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo*, 2ª ed., Porrúa, México, 1977.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Apariencia del buen derecho*, Ed. Themis, México, 1996.
- TENA, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª ed., Porrúa, México, 1984.
- VERGARA, José Moisés, *Práctica Forense en Materia de Amparo*, 2ª ed., Ed. Ángel, México, 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995.
- Ley de Amparo, Porrúa, México, 1998.
- Código Fiscal de la Federación, Ed. Themis, México, 1999.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Ed. PAC, México, 1998.
- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, Porrúa, México, 1998.
- Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Jalisco, Unidad editorial, Guadalajara, 1998.
- Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Jalisco, Ágata, Guadalajara, 2000.

CONCLUSIONES

Primera. La suspensión del acto reclamado es una figura jurídica fundamental dentro del juicio de amparo.

Segunda. La suspensión del acto reclamado tiende fundamentalmente a evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación, mantener viva la materia del amparo mientras se resuelve el fondo del asunto, da pauta para que una vez que el quejoso obtenga el amparo y protección de la justicia federal la sentencia que se dicte no resulte una mera ilusión jurídica pues en el caso de que se le haya negado la suspensión al quejoso no sería factible restituirle a éste el pleno goce de la garantía que estima violada.

Tercera. La técnica jurídica en la que se debe basar el juzgador de amparo para resolver la concesión o negativa de la suspensión del acto reclamado es analizando primeramente si la naturaleza de los actos reclamados permite su paralización (requisitos naturales); segundo, si se reúnen o no las condiciones establecidas en el artículo 124 de la Ley de Amparo (requisitos legales) y por último, ver si se requiere o no el otorgamiento de alguna garantía para que surta efecto la suspensión (requisitos de efectividad).

Cuarta. Existe una variedad de actos que las autoridades emiten y a su vez una diversidad de formas en las que afectan al agraviado, y en virtud de que esos requisitos naturales o esos diferentes actos no han sido regulados por el legislador de manera clara en la Ley de Amparo así como en las leyes administrativas tratadas, esto ha originado un problema en la práctica profesional tanto para el litigante como para el juzgador de que se olviden los requisitos mencionados para la concesión de la suspensión y esto de como resultado la negativa de la suspensión.

Quinta. En materia administrativa, las decisiones que emite la Administración Pública se basan en el principio de legalidad, es decir, en la presunción de estar ajustadas a derecho

mientras no se pruebe lo contrario, y que dichas decisiones pueden ser impuestas por la fuerza cuando éstas no sean acatadas por el administrado, con base en esto, se observa la importancia de la suspensión administrativa, que desafortunadamente no se encuentra debidamente regulada en nuestras leyes administrativas.

Sexta. Las leyes administrativas estudiadas, que tratan la figura de la suspensión, establecen un recurso o medio de defensa legal para suspender los efectos de los actos impugnados mediante su interposición sin exigir más requisitos que los establecidos por la Ley de Amparo, sin embargo su regulación en la mayoría de estas leyes es deficiente puesto que no están bien definidos los lineamientos y alcances legales en los que se deben basar la suspensión del acto reclamado.

Séptima. Consideramos conveniente que tanto el legislador, el juzgador, y el postulante en la porción que a cada uno de ellos corresponda se preocupen por mejorar las condiciones jurídicas de la suspensión del acto reclamado, así como el de actualizarla tomando en consideración los nuevos requerimientos sociales y darle una estructura más amplia superando su tradicional concepto y darle cabida en sus distintas materias, pero sobre todo en materia administrativa.

