



885209  
3  
2eq.

**UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO**  
**EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO  
INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO  
EN EL JUICIO DE AMPARO  
EN TRATANDOSE DE CLAUSURA ADMINISTRATIVA**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
XOCHILT MIRANDA JUAREZ**

DIRIGIDA POR  
DR. JESUS MARTINEZ GARNELO

259941



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mi Alma Mater, la UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO y a  
la FACULTAD DE DERECHO, fuentes de sabiduría.

A MIS PADRES:

Rufino Miranda Añorve y  
Guadalupe Juárez Mendoza,  
con todo mi amor y eterno agradecimiento,  
por el apoyo y formación que de ellos recibí.

A MIS HERMANOS:

A. Cuauhtémoc y Emmanuel M.  
con el deseo de mantener con ellos los lazos de  
hermandad que nuestros padres nos han  
inculcado.

A MIS TIOS:

Con todo mi afecto y cariño y  
especialmente, con admiración y  
respeto, a mi Tío Marcelino.

A MI DIRECTOR DE TESIS:  
Por su excelsa guía,  
el Señor Dr. Jesús Martínez Garnelo.

A MIS MAESTROS DE LA FACULTAD:  
Con mi imperecedera gratitud y admiración,  
a quienes siempre recordaré por su sabios  
consejos.

# INDICE

---

---

Págs.

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

## CAPITULO PRIMERO

### DESARROLLO HISTORICO DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO

A. Breve Reseña de la Evolución del Juicio de Amparo.....	1
B. Derecho Comparado.....	6
C. Legislación Mexicana Previgente.....	8
1) Proyecto de José Urbano Fonseca.....	8
2) Ley de Amparo de 1861.....	9
3) Ley de Amparo de 1869.....	9
4) Ley de Amparo de 1882.....	10
5) Código de Procedimientos Federales de 1897.....	10
6) Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.....	10
7) Ley de Amparo de 1919.....	10

## CAPITULO SEGUNDO

### ANALISIS CONCEPTUAL Y LEGAL DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS, COMO PARTE FUNDAMENTAL DEL JUICIO DE AMPARO.

A. Del Objeto del Juicio de Amparo.....	11
1. Artículo 103 de la Constitución General de la República.....	11
2. Artículo 1º de la Ley de Amparo.....	13
3. Finalidad del Juicio de Garantías.....	14
B. Concepto de Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo.....	18
1. La Suspensión de los Actos Reclamados según el texto de la Ley de Amparo..	18

2. Opinión de diversos autores.....	19
3. Nuestra Opinión.....	21
4. Efectos de la Suspensión de los Actos Reclamados.....	21
C. Objeto de la Suspensión.....	23
D. Condiciones de la Suspensión.....	24
E. Modalidades de la Suspensión.....	25

### **CAPITULO TERCERO**

#### **NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS Y SUS PARTICULARIDADES EN EL AMPARO INDIRECTO.**

A. Consideraciones sobre la Naturaleza Jurídica de la Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo.....	27
B. La Suspensión como Medida Cautelar.....	30
C. Clasificación de los Actos Reclamados.....	37
D. La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo Indirecto.....	42
1. La Suspensión de Oficio.....	43
2. La Suspensión a Petición de Parte.....	45
2.1. Condiciones de Procedencia de la Suspensión a Petición de Parte.....	46
2.2. Requisitos para decretar la Suspensión, previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo.....	46
a) Solicitud de la Suspensión.....	46
b) Inquebranto del Interés Social.....	46
c) No contravención a disposiciones de orden público.....	47
d) Dificultad en la reparación de los daños y perjuicios causados.....	50
2.3. Requisitos de Efectividad de la Suspensión a Petición de Parte.....	52
a) La Garantía.....	52
b) La Contragarantía.....	52

### **CAPITULO CUARTO**

#### **EL INCIDENTE DE SUSPENSION**

A. Naturaleza del Incidente.....	54
B. Solicitud de la Suspensión.....	55
1. Auto Inicial.....	55
2. Suspensión Provisional.....	56
3. Informe Previo.....	56
4. Audiencia Incidental.....	57
5. Suspensión Definitiva.....	57
C. Revocación y Modificación de la Suspensión.....	58

**CAPITULO QUINTO**  
**ANALISIS LEGAL Y DOCTRINAL DE LA ACCION ADMINISTRATIVA**

A. Concepto de Acto Administrativo.....	60
B. Efectos del Acto Administrativo.....	62
C. La Clausura Administrativa. (Concepto y análisis de su constitucionalidad).....	63
D. Consecuencias del Acto Administrativo de Clausura. ....	72

**CAPITULO SEXTO**  
**LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO**  
**EN MATERIA ADMINISTRATIVA**

A. La Suspensión del Acto Reclamado, en tratándose de Clausura Administrativa.....	76
B. Naturaleza de la Clausura Administrativa en cuanto a la clasificación de los Actos Reclamados.....	77
C. Criterios Jurisprudenciales que limitan la procedencia de la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo.....	82
D. Necesidad de la Apariencia del Buen Derecho.....	84
E. Análisis de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y del Estado de Guerrero y su posible proyección a la Suspensión del Acto Reclamado en materia administrativa.....	102
CONCLUSIONES.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	110

## INTRODUCCION

---

---

Una de las instituciones de mayor trascendencia en nuestro mundo jurídico es sin duda alguna el Juicio de Amparo, pues representa el instrumento mediante el cual se realiza un verdadero control *constitucional*, a través del resguardo de las garantías individuales, mismo que se traduce en la protección del gobernado frente a las arbitrariedades de los organismos que detentan el poder público; y precisamente, uno de los factores *integrantes del Juicio de Garantías*, es la importante institución de la Suspensión del Acto Reclamado, cuyo estudio y análisis son el objeto de la presente investigación, pues gracias a ella, en numerosas ocasiones, el Juicio de Amparo es capaz de llevar al cabo su verdadero fin, sin embargo, considero que no ha tenido una adecuada proyección, lo cual se deba, tal vez, a que por su naturaleza accesoria no se le de la importancia que reviste y exige.

Con el propósito de que la presente investigación resulte útil y provechosa, hemos decidido aplicar el estudio de la institución *suspensiva al caso concreto de la Clausura Administrativa como acto reclamado* y precisamente seleccionamos ese tópico, porque en nuestro devenir cotidiano, los actos de clausura se realizan frecuentemente, lo cual ocasiona que los afectados con esta clase de sucesos promuevan el Juicio de Amparo, con la esperanza de que el Poder controlador de los actos de autoridad declare el derecho que les pertenece, impidiendo con ello que sus derechos subjetivos públicos sean vulnerados, pero desafortunadamente, no siempre se logra obtener resultados favorables, y no porque el quejoso no tenga razón, sino porque en innumerables ocasiones, a la hora de resolver sobre la Suspensión de los Actos Reclamados, los juzgadores dejan a un lado su inestimable criterio, para externar su actuación conforme a conceptos a los que tanto jurisprudencial, como doctrinalmente se les ha atribuido un carácter dogmático irrefutable e inamovible, que únicamente limitan la procedencia de tan importante medida suspensiva, cuya principal función es salvaguardar provisionalmente las garantías individuales de todo gobernado, como lo demostraremos durante el desarrollo de nuestro trabajo. Dicha circunstancia obliga a reflexionar profundamente sobre el verdadero sentido y trascendencia que la Suspensión del Acto Reclamado tiene dentro del Juicio de Amparo, a fin de

determinar un alcance efectivo y establecer un proceso sistemático para su decretamiento que permita vislumbrar la sublime función de los juzgadores.

La presente obra está dividida en seis capítulos que contemplan los aspectos más trascendentales de nuestro tema, de los cuales no podríamos prescindir para llegar a la comprobación de nuestra hipótesis, como son el objeto del Juicio de Garantías y la substanciación del incidente de Suspensión en el Juicio de Amparo Indirecto, que para efectos de nuestra investigación es el que nos interesa. En ese sentido, hemos omitido el estudio de otros asuntos correspondientes a la Suspensión del Acto Reclamado, que aunque son importantes, no resultan necesarios para nuestro objeto de estudio.

En el **Capítulo Primero** se presenta una brevisima reseña de la evolución del Juicio de Amparo, en la cual establecemos las principales corrientes que influyeron en su nacimiento, haciendo un análisis de Derecho comparado con otros sistemas de control constitucional, a fin de observar sus similitudes y contrastes con nuestro Juicio de Garantías y finalmente, analizamos el desarrollo y transformación que la Suspensión del Acto Reclamado ha comprendido a través de los distintos ordenamientos jurídicos reglamentarios previgentes, abarcando desde el insigne Proyecto de Don José Urbano Fonseca, hasta la Ley de Amparo de 1919, con el objeto de conocer las funciones y propósitos que dicha institución ha tenido desde su inicio hasta nuestros días. Cabe señalar que ante la imposibilidad de contar con las fuentes jurídicas originales, como son las leyes reglamentarias y códigos que han contemplado a la Suspensión del Acto Reclamado, no sólo en México, sino en otros países, así como otras fuentes documentales necesarias para nuestra investigación, me he permitido extraer información de diversas obras de ilustres jurisconsultos, que por su gran envergadura son plenamente confiables, pues para lograr el objeto de nuestro estudio, es necesario aludir al desarrollo histórico, tanto del Juicio de Amparo como de la Suspensión del Acto Reclamado a fin de observar las diversas formas de operación que ésta ha contemplado en su devenir.

En el **Capítulo Segundo** realizamos un análisis conceptual y legal de la Suspensión de los Actos Reclamados, y como parte fundamental perteneciente al Juicio de Amparo, hablamos primeramente del objeto que éste persigue, fundamentándonos en la Ley Suprema y la reglamentaria, con el propósito de correlacionar ambas instituciones y conocer de esa manera el objeto que se busca con la Suspensión. Asimismo, presentamos diversas opiniones externadas en relación con el concepto de la institución suspensiva y damos a conocer aspectos trascendentales en la vida de ésta como son sus efectos, condiciones y modalidades. Por cuanto hace a la fuentes de información utilizadas en la realización de éste apartado, hemos recurrido principalmente a la Constitución General de la República y a la Ley de Amparo, ya que ambas establecen los principales elementos que conforman la esencia de la Suspensión, y aún cuando se encuentren dispersos, nos hemos abocado a la tarea de hacer un extracto de los

mismos, con la finalidad de que la institución de la que hablamos sea totalmente comprendida.

El **Capítulo Tercero** resulta ser de especial importancia en la realización del presente trabajo de investigación, puesto que ahí se desarrollan cuestiones de gran trascendencia en torno a la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo. Iniciamos con algunas consideraciones respecto a la naturaleza jurídica de la Suspensión, de la cual pueden advertirse numerosas lagunas, suscitando la aparición de opiniones encontradas; a propósito de ello analizamos la esencia y características de las Medidas Cautelares y su evidente proyección en la Suspensión, con lo que estamos totalmente de acuerdo como lo veremos en su momento. Posteriormente se expone la clasificación de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo, analizando la procedencia de la Suspensión en cada uno de ellos, para entrar al estudio de la Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo Indirecto, que para fines del objeto que perseguimos en nuestra investigación resulta necesario, dado que, siendo la Clausura Administrativa como acto reclamado la mira de nuestro cometido, es pertinente exponer los tipos de suspensiones que se presentan dentro del Juicio de Amparo aludido y toda la gama de requisitos legales, necesarios para su procedencia, con el objeto de conocer si pueden llenarse en el caso específico de solicitarla cuando el acto reclamado se trata de una clausura. Como puede observarse, dicho capítulo presenta enfoques tanto doctrinarios como legales, que se encuentran correlacionados debido a que del estudio de la procedencia de la Suspensión del Acto Reclamado, inexcusablemente se deriva la preocupación por determinar su naturaleza, en cuya virtud existen diversos criterios que también veremos.

En el **Capítulo Cuarto** se expone el desarrollo práctico del Incidente de Suspensión en el Juicio de Amparo Indirecto, analizando su verdadera naturaleza y estableciendo los principales aspectos de cada una de las etapas que lo conforman de acuerdo con la Constitución Política y la Ley de Amparo.

Para el efecto de elaborar un estudio de la conceptualización y consecuencias de la Clausura Administrativa como acto reclamado en el Juicio de Amparo, y sobre todo para justificar la procedencia de la Suspensión en tratándose de ella, el **Capítulo Quinto** está destinado al análisis legal y doctrinal del Acto Administrativo como género, estableciendo el concepto y los efectos del mismo, a manera de preámbulo, para proseguir con el examen de las principales características del acto administrativo de clausura. En este apartado fueron utilizados diversos medios de información, pero sobre todo fuentes doctrinales, dada la escasez de regulación en torno a la clausura, pues como veremos posteriormente, la constitucionalidad de dicha medida es muy discutible, sin embargo, dentro de la realidad social nos encontramos con que el mencionado acto administrativo es llevado a la práctica con evidente frecuencia.

El contenido del **Capítulo Sexto** resulta de particular importancia y trascendencia, dado que en él se correlacionan todos los factores integrantes de la Suspensión del Acto reclamado expuestos a lo largo de la investigación, proyectados al acto administrativo de clausura, y tratamos de justificar la procedencia de aquella cuando se reclama la ejecución de una clausura, exponiendo la forma en que se resuelve actualmente, analizando la naturaleza de la clausura en relación con la clasificación de los actos reclamados, la cual nos parece innecesaria en este caso. Asimismo mostramos algunos criterios jurisprudenciales seguidos en la actualidad, que únicamente limitan la procedencia de la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo justificando la necesidad de considerar la "Apariencia del Buen Derecho" a la hora de resolver sobre dicha institución, circunstancia que lejos de contrariar los principios que rigen la institución de la Suspensión, coadyuva a la prosecución del objeto de la misma y por ende del Juicio de Amparo. Finalmente realizamos un somero análisis de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tanto del Distrito Federal, como del Estado de Guerrero, en el capítulo relativo a la Suspensión de los Actos Reclamados que se maneja en su procedimiento, sugiriendo su posible proyección a la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, especialmente en materia administrativa.

En este sentido, mi propuesta radica en dar a la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo una nueva visión, o mejor dicho, su verdadera proyección, pues no sugerimos modificar los principios constitucionales que la regulan: simple y sencillamente propongo que las resoluciones que se emitan al respecto, se adecuen totalmente a los preceptos jurídicos que la establecen, con base en un criterio real y contundente, que permitan darle una eficacia objetiva que coadyuve eficientemente a la prosecución y logro del objeto del Juicio de Garantías y no sea solamente una institución más en el entorno jurídico, sin utilidad alguna.

## CAPITULO PRIMERO

# DESARROLLO HISTORICO DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO

---

---

SUMARIO. A - Breve Reseña de la Evolución del Juicio de Amparo B.- Derecho Comparado C - Legislación Mexicana Previgente 1 -Proyecto de José Urbano Fonseca 2 - Ley de Amparo de 1861 3 - Ley de amparo de 1869 4 - Ley de Amparo de 1882. 5 - Código de Procedimientos Federales de 1897 6 - Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 7.- Ley de Amparo de 1919

### A) BREVE RESEÑA DE LA EVOLUCION DEL JUICIO DE AMPARO.

Antes de abordar el tema del historial de la Suspensión de los Actos Reclamados, es pertinente hacer alusión a los eventos más importantes que marcaron la evolución del Juicio de Amparo, pues aunque la institución suspensiva es una parte fundamental del mismo, no surge conjuntamente con su nacimiento, toda vez que cuando el Juicio de Garantías llegó a formar parte de la esfera constitucional, tenía determinadas características y particularidades entre las cuales no se comprendía a la mencionada institución, misma que apareció después de vastos proyectos y proposiciones de diversos juristas que serán analizados posteriormente.

Hector Fix Zamudio, al hacer un análisis de los antecedentes históricos del Juicio de Amparo clasifica las corrientes que influyeron de manera directa en la conformación del proceso constitucional y las divide en antecedentes externos y antecedentes nacionales. A su vez, subdivide los antecedentes externos en tres corrientes: la anglosajona, hispánica y francesa; y en torno a ello comenta lo siguiente:

"...la parte del libro de Tocqueville que expresa con gran claridad las funciones de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, tuvo decisiva

influencia en los creadores del juicio de amparo, Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, e indudablemente ejerció una atracción decisiva para los más ilustres constituyentes de 1856.<sup>1</sup> y refiriéndose a la conformación del juicio de amparo agrega: "...ocurrió lo que con todas las instituciones jurídicas trasplantadas de otro país, ya que se fue transformando, de acuerdo con las necesidades patrias, hasta formar una institución, que sin dejar de tener semejanzas con su modelo, se aparta de él considerablemente, en muchos de sus aspectos."<sup>2</sup> En efecto, Fix Zamudio atribuye una gran influencia anglosajona al esbozo de nuestro juicio constitucional, no obstante, considera que la verdadera esencia de tan magna institución es el resultado de la intervención de los principios y máximas de España y Francia, así como de las importantes ideas y aportaciones de jurisconsultos mexicanos.

"...podemos estimar que las instituciones anglosajonas formaron el ropaje externo, el marco, o si se quiere, el esqueleto de nuestro juicio constitucional, pero el espíritu, la sangre y la carne del sistema, provienen de las corrientes española y francesa, que mezcladas con las aportaciones nacionales, han dado al amparo su peculiar estructura."<sup>3</sup> De acuerdo con el maestro Fix Zamudio, la corriente española ha aportado el nombre de nuestro Juicio de Amparo, mismo que Felipe Tena Ramírez<sup>4</sup> ha calificado como "castizo, evocador y legendario", así como el ejercicio y función del Poder Judicial Federal al manifestar:

"A la tradición hispánica debemos el nombre mismo del amparo, ...pero además, la influencia española se hace patente en el centralismo jurídico que se fue estableciendo poco a poco a partir de la independencia, a pesar de las ideas predominantemente federalistas de nuestros constituyentes, hasta concentrar en el Poder Judicial Federal todos los negocios judiciales de la República, a través del establecimiento de la garantía de justicia como uno de los derechos fundamentales del hombre. Y por esto se ha dicho que la Suprema Corte de Justicia ha venido a substituir a las Audiencias de la Nueva España y al Consejo de Indias, que constituían los tribunales de última instancia en todas las causas."<sup>5</sup>

Por cuanto hace a la influencia de la corriente cultural francesa, Fix Zamudio señala que el iluminismo francés aportó las declaraciones constitucionales de los derechos fundamentales, que formaron la materia sustantiva del proceso de amparo.

El surgimiento del Juicio de Amparo en nuestro país se da sin duda, con el proyecto de Manuel Crescencio Rejón, en el que estableció un medio controlador o conservador del régimen constitucional o amparo como él mismo lo llamó, desempeñado por el Poder Judicial. Fix Zamudio señala al respecto: "En el año de 1840, en Yucatán, Manuel Crescencio Rejón, formuló un proyecto de Constitución local en el cual consagró de manera efectiva una garantía jurisdiccional de la Ley

<sup>1</sup> Fix, Zamudio Hector, *El Juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, 1964, p 212

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Ibid., p. 213

<sup>4</sup> *Derecho Constitucional Mexicano*, Citado por Fix, Zamudio Hector, Op. Cit. p 214

<sup>5</sup> Fix, Zamudio Hector. Op. Cit., pp 213, 214 y 215

Suprema, que recibió el nombre de Amparo, y que iba a quedar grabado perennemente en el espíritu nacional".<sup>6</sup> Dicho proyecto fue aprobado por el Congreso del estado el 31 de marzo de 1841 y entró en vigor el 16 de mayo siguiente.

Independientemente de cuáles hayan sido los antecedentes del Juicio de Amparo, la obra de Don Manuel Crescencio Rejón representa uno de los más grandes adelantos de Derecho Constitucional en nuestro orden jurídico mexicano, pues a más de un siglo, su proyecto elaborado en 1840 todavía conserva algunos aspectos, que Felipe Tena Ramírez ha tenido a bien denominar *conquistas definitivas* como las siguientes: "la defensa de la Constitución se encomienda al Poder Judicial, en lugar de un órgano político; la actividad judicial en defensa de la Constitución sólo puede despertarse a petición del agraviado por el acto inconstitucional, con lo cual el amparo adquiere su característica de defensa de la Constitución a través del individuo, a diferencia de los sistemas que hacen de los Poderes públicos los demandantes de la inconstitucionalidad (sistemas de la Constitución mexicana de 1836 y austriaca de 1920); por último, la definición de inconstitucionalidad sólo aprovecha en el caso concreto que motiva la reclamación, con lo que se excluyen las apreciaciones generales y se evita la derogación de la ley tachada de inconstitucional, como ocurre en la Constitución austriaca."<sup>7</sup>

"En el orden nacional, el amparo fue consagrado en el documento denominado "Acta de Reformas" de 18 de mayo de 1847, cuyo autor indiscutible fue Mariano Otero, estimado con toda justicia como el segundo padre del amparo."<sup>8</sup>

Cuando se da el nacimiento del juicio de amparo en 1847, en virtud del Acta de Reformas inspirado por el Voto particular de Mariano Otero, las particularidades del procedimiento no era un asunto de mayor relevancia, pues ante la apremiante situación de guerra con el vecino del norte, aquello, desde luego pasaba a segundo término, sin embargo, hubo marcados esfuerzos por plasmar dicha institución en el plano constitucional. Estableciéndose así, las bases firmes para la estructuración del juicio de amparo en el Congreso Constituyente de 1856-57.

Efectivamente, después de haberse introducido en varios documentos constitucionales, tales como la mencionada Constitución Yucateca de 16 de mayo de 1841, merced al pensamiento de Manuel Crescencio Rejón y en el Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1824, promulgada el 21 de mayo de 1847, a iniciativa de Mariano Otero; el Juicio de Garantías se instituyó en forma definitiva en los artículos 191 y 102 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857.

<sup>6</sup> TENA. Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Citado por FIX. Zamudio Héctor, Op Cit., p 223.

<sup>7</sup> TENA. Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Octava Edición; México, Ed. Porrúa, 1967, pp 45<sup>o</sup> y s

<sup>8</sup> FIX. Zamudio Héctor. Op Cit; p. 224

Antonio Martínez Báez<sup>9</sup> también ha aportado datos importantes del surgimiento y evolución de nuestro juicio de amparo, ya que al respecto ha dicho "El Amparo mexicano, nació en el Proyecto de Constitución del Estado de Yucatán de 23 de diciembre de 1840, obra del ilustre jurista Don Manuel Crescencio Rejón, al señalar como primera atribución de la Suprema Corte de Justicia: <<Amparar, en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas... (art. 53).>>

En el Acta de Reformas de 1847, que se conoce como obra exclusiva de Don Mariano Otero, otro gran jurista, aparece la figura del juicio constitucional de garantías con los perfiles definitivos que desde entonces adquirió, al expresar el artículo 25 lo siguiente: <<Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin haber ninguna declaración general respecto a la ley o del acto que la motivare>>; fórmula que pasó después a la Constitución Federal de 1857 (Art. 102), y a la Constitución vigente (Art. 107, Fracción I), en cuanto a los efectos limitados de la sentencia protectora de los intereses jurídicos individuales".

En un principio, varios jurisconsultos mexicanos hacían estudios comparativos sobre el juicio de amparo y el writ of habeas corpus, ya que en esos tiempos, que algunos consideran como la época clásica del juicio de amparo, su principal función se asemejaba mucho a la del habeas corpus del derecho angloamericano y estaba dirigido fundamentalmente a la defensa de la libertad.

Por cuanto hace a la extensión y alcance del juicio constitucional en nuestro país, vemos cómo fue desarrollándose hasta alcanzar la amplitud que tiene en la actualidad, lo cual es explicado de manera clara por el ilustre Hector Fix Zamudio al manifestar: "... el amparo amplió su tutela hasta comprender no solamente los derechos subjetivos fundamentales, sino también, a través de los artículos 14 y 16, tanto de la Constitución de 1857, como de la vigente, toda la legislación secundaria del país, abarcando desde los majestuosos preceptos de la Ley Suprema hasta los modestísimos del más humilde reglamento municipal."<sup>10</sup>

<sup>9</sup> MARTÍNEZ, Baez Antonio. "El Derecho Constitucional", publicado en la obra "México y la Cultura". S E P. México. 1946 p 782 y 783; Citado por RANGEL y Vazquez, Manuel, El Control de la Constitucionalidad de las Leyes y el Juicio de Amparo de Garantías en el estado federal, la defensa integral de la Constitución, México, Editorial Cultura; p 165 y s.

<sup>10</sup> FIX, Zamudio Hector, Op Cit ; p 233

Un comentario que nos parece atinado es el de Don Hilario Medina<sup>11</sup>, quien afirma que de la Constitución y de la jurisprudencia norteamericana los únicos elementos aprovechados por Rejón, fueron: La supremacía de la Constitución establecida expresamente en el artículo VI y la facultad de anular las leyes de los Estados contrarias a la Constitución, obra de la jurisprudencia establecida por Marshall

Aduciendo nuevamente a los antecedentes de nuestro Juicio Constitucional, es pertinente mencionar que a diferencia de aquellos que le atribuyen un origen anglosajón, algunos autores como Esquivel Obregón sostienen que el origen de aquél es netamente español, al manifestar: "Por exigirlo el orden, todos los asuntos del gobierno pasaban al Virrey, y éste los clasificaba según si eran asuntos de administración y de su propio conocimiento, o si eran judiciales y deberían de pasar a la audiencia; pero si con esta clasificación o con cualquier acto de gobierno alguno se sentía agraviado, podía apelar a la Audiencia, la cual se abocaba al conocimiento del negocio, y el Virrey debía cesar en el mismo. Tal es el origen, enteramente español, de nuestro Juicio de Amparo, que solamente imaginaciones extraviadas han querido sacar del Habeas Corpus anglosajón."<sup>12</sup>

Otro autor que se pronuncia a favor del origen español del Juicio de Amparo, es S. Moreno Cora<sup>13</sup>, quien sostiene que la base de nuestro Derecho Público Constitucional, es la Constitución Española de 1812 que fue la primera constitución escrita que rigió en México, la cual ya había elevado a la categoría de principios varias de las garantías que la Constitución de 57 consagró en la Sección Primera del Título Primero. El mismo Moreno Cora, aduce que eran poco conocidas entonces las teorías del Derecho Público americano; que nuestros hombres políticos de aquél entonces buscaban más bien sus inspiraciones en las doctrinas de los publicistas europeos. Por eso, "uno de los que más influencia tuvieron en nuestro medio intelectual y jurídico fue Benjamín Constant, a través de su obra <<Curso de Política Constitucional>>. Tal fue la fuente de donde nació aquel primero e imperfecto ensayo de un sistema, mediante el cual dejarían de ser letra muerta los derechos concedidos por la Constitución a todos los habitantes de la República."<sup>14</sup>

De lo anterior, podemos concluir con la definición del Juicio de Amparo que en su obra aporta el maestro Ignacio Burgoa y que a nuestro parecer, resulta ser la más completa por abarcar todos los elementos que caracterizan a tan importante institución. "...el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción

Citado por RANGEL y Vázquez, Manuel, Op. Cit. p 170

<sup>11</sup> ESQUIVEL, Obregón Toribio, citado por RANGEL y Vázquez, Manuel, Op. Cit., pp 161 y s

<sup>12</sup> Tratado del Juicio de Amparo conforme a las Sentencias de los Tribunales Federales, México, 1902. Citado por RANGEL y VAZQUEZ, Manuel, Op. Cit., p 163 y s

<sup>13</sup> Citado por RANGEL y VAZQUEZ, Manuel, Op. Cit., 163 y ss.

l del art. 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estado (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado."<sup>15</sup>

## B) DERECHO COMPARADO

En este punto hablaremos de las principales características de diversos procedimientos de control constitucional existentes en otros países y sus diferencias y semejanzas con nuestro juicio de amparo, no sin antes advertir que, dado que nuestro objeto de estudio radica primordialmente en el análisis de la suspensión del acto reclamado, no se realiza un tratamiento exhausto, pues ello excedería del contenido del presente trabajo de investigación, aunque sí consideramos su importancia.

**EL MANDATO DE SEGURIDAD (BRASIL).**- el mandato de seguridad se orienta esencialmente a la protección de la libertad personal, pero también está destinado a cubrir los derechos no amparados por ella.

La Constitución brasileña de 1891, en su artículo 72, inciso 22, preveía el Habeas Corpus en los siguientes términos: "Se concederá Habeas Corpus siempre que el individuo sufra o esté en *inminente peligro* de sufrir violencia o coacción por ilegalidad o abuso de poder". Se observó que ésta no era eficaz para originar una *protección suficiente a los derechos individuales* y se creó una especie de derecho de Amparo, que allí se llamó Mandado de Segurança.

"Es muy importante señalar cómo el derecho brasileño le ha concedido al Mandato de Seguridad la amplitud de intentarse contra entidades autónomas que no son órganos del Estado. De esta manera, la Institución brasileña se coloca en un punto intermedio entre el Amparo mexicano y el argentino."<sup>16</sup>

Podemos observar que el mandato de Segurança Brasileño tiene aproximadamente la misma amplitud que nuestro Juicio de Amparo, en cuanto a protección de derechos se refiere, y se dice que se encuentra en un plan intermedio respecto al juicio de amparo mexicano y el argentino, porque se ha extendido su protección contra actos de entidades autónomas que no pertenecen al Estado, como serían los organismos descentralizados, pero sin llegar a solicitarse contra actos de particulares.

<sup>15</sup> BURGOA. Onhuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*: 33a Edición, Mexico, Editorial Porrúa, 1997, pág. 169

<sup>16</sup> ESCOBAR. Salom Ramon. *El Amparo en Venezuela*, Caracas Venezuela, Eds. del Colegio de Abogados del DF 1971, p. 36

**ARGENTINA.**- En las decisiones de la Corte Suprema de la Nación en Argentina, es constante el reconocimiento de que los derechos constitucionales existen desde el mismo momento en que están expresados en la Constitución y que el restablecimiento de los mismos debe ser inmediato, exista o no un procedimiento previamente pautado. *Un dato interesante del caso argentino es que no fue el resultado de una elaboración previamente doctrinaria, sino de la aplicación de la jurisprudencia, la cual de un modo creciente ha venido desarrollando uno de los institutos más interesantes que hay en nuestro continente para la protección de los derechos fundamentales de la constitución.*

El amparo argentino protege no solamente contra acciones del Estado, sino también de particulares. Ramón Escovar Salóm afirma que "es una ilusión del Derecho Constitucional del siglo XIX pensar que los derechos fundamentales pueden ser violados exclusivamente por el Estado."<sup>17</sup>

Como puede observarse, un aspecto peculiar es el hecho de extender su protección no solamente contra actos de autoridad, sino también contra actos de particulares, situación que en nuestro país ni siquiera se discute y que creemos innecesario pues a mi consideración, la distribución de competencia en el Poder Judicial es adecuada y ha resultado viable el dirimir controversias suscitadas por actos de particulares mediante otro tipo de procedimientos ajenos al Juicio de Amparo, que en mi concepto debe seguir procediendo únicamente contra actos de autoridad.

Escovar Salóm hace una comparación del Habeas Corpus con el Amparo en VENEZUELA, que bien podría proyectarse a nuestra situación, ya que nuestro Juicio Amparo tiene gran similitud con éste y al respecto dice:

"El Habeas Corpus es simplemente la protección de la libertad personal. Eso es por su naturaleza y por su historia. El amparo es mucho más amplio. El Amparo consagra no sólo los derechos individuales como eran entendidos tradicionalmente, sino que puede darse contra todos los derechos fundamentales de la Constitución. Es muy importante este señalamiento porque con frecuencia se reduce el ámbito del Amparo a los puros derechos individuales. La Constitución proclama una Carta de Derechos. Cualesquiera de esos derechos son susceptibles de la protección por el Amparo."<sup>18</sup>

Considero que aunque hayan influido múltiples corrientes doctrinarias en el nacimiento y conformación del Juicio de Amparo y se pretenda asignarle un origen específico, dicha institución presenta características tan peculiares que la hacen ser netamente nacional, pues aunque tenga cierta similitud con otros medios de control constitucional, no podemos negar que son sus diversas modalidades jurídicas las que marcan la diferencia, pues sería equívoco afirmar que nuestro juicio de garantías es una copia exacta de cualquier otra institución de derecho extranjero,

<sup>17</sup> Ibid .p 37

<sup>18</sup> Ibid , p. 51

toda vez que aunque se hayan tomado algunos elementos externos para su conformación, éste tiene diversos matices e innovaciones que determinan su perfil propio, lo cual podremos constatar posteriormente.

### C. LEGISLACION MEXICANA PREVIGENTE

Antes de empezar a exponer la expansión y progreso que la Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo experimentó a lo largo de los diversos ordenamientos jurídicos que la contemplaron es importante destacar el comentario que en torno a dicha institución realiza Andrés Lira González<sup>19</sup>, quien afirma que desde la época colonial ya empezaba a avistarse esta figura. En su obra "El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano" hace destacar la existencia de la suspensión de los actos reclamados dentro del procedimiento de lo que él ha llamado *amparo colonial*, manifestando que a dicha suspensión se le encontraba en casi todos los amparos, ya que en las órdenes dadas a los alcaldes mayores, corregidores, y en general ejecutores del mandamiento de amparo, se les advertía que hicieran cesar los actos de agravio y añade que esta suspensión no es equiparable a la del moderno derecho procesal, en el cual se entiende por suspensión la cesación temporal de los efectos de actos jurídicos determinados, existiendo sin embargo algunos casos claros dentro del amparo colonial en los que el mandamiento tiene esos efectos suspensivos.

A continuación haremos alusión a toda la gama de ordenamientos jurídicos previgentes a la Ley de Amparo, que de una u otra forma han considerado a la Suspensión del Acto Reclamado.

**1.- PROYECTO DE JOSE URBANO FONSECA.** Dicho proyecto tuvo lugar en el año de 1847, formulado bajo la vigencia del Acta de Reformas; en él se facultaba a los Magistrados para "suspender temporalmente" el acto recurrido; sin embargo, tal facultad era vaga, pues no estaba reglamentada en forma minuciosa.

Numerosos proyectos sucedieron a fin de reglamentar el amparo ya consolidado; cabe destacar el redactado por J.R. Pacheco<sup>20</sup>, en el que estatuye la necesidad de suspender el acto recurrido al disponer que cuando el juez pida informes a la autoridad, "se mande suspender todo ulterior procedimiento, si en su juicio, por la naturaleza del acto, o por la notoriedad de él, o por los documentos que ese le presente, fuere de hacerse, poniéndolo en conocimiento del Ministerio

<sup>19</sup> Citado por V. CASTRO. Juvenino; *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*. Segunda Edición. México. Editorial Porrúa. 1997. Pág. 20

- F. R. PACHECO. Citado por Juvenino V. Castro, "La Suspensión del Acto Tribunales Federales", México. 1902 Citado por RANGEL y VAZQUEZ. Manuel. Op. Cit., p. 163

<sup>20</sup> F. R. PACHECO. Citado por Juvenino V. Castro. *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*. Segunda Edición. México: Editorial Porrúa: 1997. Pág. 22

de Justicia." Y precisamente en el año de 1861, en el que se realiza dicho proyecto, nace la primera Ley Orgánica del artículo 101 constitucional que regula el amparo, misma que a continuación se comenta.

**2.- LEY DE AMPARO DE 1861.** Esta ley, promulgada el 30 de noviembre de 1861, era la reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 y otorgaba a los Jueces de Distrito amplia discrecionalidad para decidir acerca de la suspensión del acto reclamado, concediéndola o negándola mediante su apreciación unilateral; la resolución emitida al respecto no se declaraba en un incidente dentro del juicio de amparo, sino conforme a la apreciación judicial unilateral, incluso, puede observarse la posibilidad de suspender antes de abrir el juicio, pues en su artículo 4º se dispone que el juez de Distrito declarará dentro del tercer día si debe o no abrirse el juicio "excepto el caso en que sea de urgencia notoria la suspensión del acto o providencia que motiva la queja, pues entonces la declarará desde luego, bajo su responsabilidad." "Esta institución de la suspensión, entendida como el deteniimiento del acto reclamado, a fin de que si no se ha producido no surja, y si ya se inició se paralice, empezó a tener una forma más estructurada a partir de esta época del siglo XIX, y justo es reconocerlo, se debió a la habilidad de los jueces federales, los cuales de conformidad con el artículo 4 de la Ley de 1861, actuaron "bajo su responsabilidad", pero también puede añadirse que bajo su responsabilidad creadora."<sup>21</sup>

**3.- LEY DE AMPARO DE 1869.** El sistema instituido por esta ley es diferente al anterior, pues aquí se afirma que sólo los jueces de Distrito pronunciarían la providencia de la suspensión, además de que podemos ver que ésta se consignaba en una resolución jurisdiccional recaída en un incidente contencioso, diverso a la cuestión principal, debatida en el juicio de amparo. Burgoa habla de la distinción al menos tácita que establecía ésta ley, entre la suspensión provisional y definitiva, ya que en forma expresa no se estableció sino hasta el año de 1908, en el Código Federal de Procedimientos Civiles, como lo veremos más adelante. Refiriéndose a dicha distinción de la suspensión, Burgoa comenta: "Esta se negaba o concedía una vez que el Juez de Distrito hubiera oído al quejoso, a la autoridad responsable y al promotor fiscal... aquélla, en cambio, se otorgaba o negaba al agraviado sin oír previamente a dichos sujetos procesales o, como lo establecía el segundo párrafo del artículo 5º del cuerpo legal de referencia: <<Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión, a la mayor brevedad posible, y con sólo el escrito del autor>>. En el artículo 6º de dicho ordenamiento se contemplaba la admisión del recurso de responsabilidad contra las resoluciones dictadas en materia de suspensión del acto reclamado. Una innovación muy importante en el juicio de amparo es la creación del informe con

---

<sup>21</sup> CHAVEZ, Padron Martha, Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1990, Pág. 71.

justificación de la autoridad responsable, a fin de que expresara si eran o no ciertos los actos reclamados en la demanda.

**4.- LEY DE AMPARO DE 1882.** En dicho ordenamiento, la suspensión del acto reclamado aparece regulada en un capítulo propio. Una innovación es el *recurso de revisión* ante la Suprema Corte, la que pronunciaba la resolución final contra las resoluciones relativas a la concesión o negación de la suspensión. Esta disposición formaría parte de los *Códigos Federales de Procedimientos Civiles* de 1897 y 1908. También establece varios aspectos relativos a la institución suspensiva que no habían sido regulados anteriormente, como la *fianza*, los efectos de la suspensión contra actos de privación de libertad, suspensión contra el pago de impuestos y multas, suspensión por causa superveniente, etc.

**5.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS FEDERALES DE 1897.** Dicho código trató del Juicio de Amparo dentro del título segundo, capítulo VI, desde el artículo 745 hasta el 849. El sistema implantado por este ordenamiento no difería del establecido en la ley de amparo de 1882, únicamente presentaba una modalidad relativa a la improcedencia de la suspensión contra actos de carácter negativo, los cuales eran definidos como "aquellos en que la autoridad se niegue a hacer alguna cosa".

**6.- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE 1908.** Fue expedido el 26 de diciembre, sus artículos del 661 al 796, se refirieron al juicio de amparo y diversas instituciones del mismo, entre las que se encontraban la *suspensión del acto reclamado*. Por primera vez se clasifica a la suspensión del acto reclamado en cuanto a su concesión, estableciendo que ésta puede proceder de oficio o a petición de parte., de acuerdo con la naturaleza y efectos del acto impugnado.

**7.- LEY DE AMPARO DE 1919.** Se expidió el 18 de octubre de 1919 y era la reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal que vino a derogar la de 1882. Aunque en esta ley la suspensión estaba regulada en un capítulo propio, se hacía conjuntamente tanto cuando se trataba de amparos directos como de indirectos. Contra la *suspensión* procedía el *recurso de revisión*, habiendo como innovación la ejecución del auto de suspensión, aunque aquél fuera interpuesto, además de que independientemente del incidente de suspensión del acto reclamado, el procedimiento de amparo seguía su curso normal.

Es así como la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo se fue desarrollando en la legislación precedente a la actual Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, ordenamientos que serán analizados en la parte conducente al incidente de Suspensión, en el decurso del presente trabajo.

## CAPITULO SEGUNDO

# ANALISIS CONCEPTUAL Y LEGAL DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS, COMO PARTE FUNDAMENTAL DEL JUICIO DE AMPARO.

---

SUMARIO. A.- Del Objeto del Juicio de Amparo 1 - Artículo 103 de la Constitución General de la República. 2 - Artículo 1º de la Ley de Amparo 3 - Finalidad del Juicio de Garantías B - Concepto de Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo 1 - La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo 2.- Opinión de diversos autores. 3 - Nuestra Opinión. 4 - Efectos de la Suspensión de los Actos Reclamados C - Objeto de la Suspensión D - Condiciones de la Suspensión E.- Modalidades de la Suspensión

### A) DEL OBJETO DEL JUICIO DE AMPARO.

Tomando en cuenta que la Suspensión del Acto Reclamado es parte fundamental del Juicio de Amparo, es pertinente analizar los aspectos primordiales del mismo, especificando sobre todo, el objeto que persigue, para poder determinar, explicar y justificar la injerencia que aquélla tiene sobre éste, analizando los preceptos jurídicos que le sirven de fundamento para emitir las respectivas consideraciones que permitan conocer su finalidad, siendo éstos, los artículos 103 de la Constitución General de la República y el 1º de la Ley de Amparo.

#### 1.- ARTICULO 103 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.

La función que llevan al cabo los tribunales federales es de gran importancia, debido a que como señala Duguít,<sup>22</sup> deben estar poderosamente organizados y con el suficiente prestigio para ser respetados, por haberseles encomendado la misión de rechazar la aplicación de toda ley que viole los principios contenidos en la Constitución.

---

<sup>22</sup> Citado por Ricardo COUTO, Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo, Cuarta Edición, Mexico Editorial Porrúa: 1983, pag 27

De tal forma, el Poder Judicial Federal asume el papel de revisor de los actos de los otros poderes, velando por la integridad de la ley constitucional.

Las bases jurisdiccionales del Poder Judicial Federal se encuentran establecidas en el artículo 103 de la Constitución, que dice textualmente.

*"Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

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

Dicha disposición nos lleva a reflexionar acerca de la extensión protectora del Juicio de Garantías de lo cual, Juventino V. Castro<sup>23</sup>, en su obra *El Sistema del Derecho de Amparo*, afirma que el amparo no cubre todas las disposiciones y mandatos contenidos en el texto constitucional, y ni siquiera todos los derechos libertarios en él consignados; y por otra parte, que contrastadamente, existen derechos de esa calidad, no incluidos en el capítulo que se refiere a las garantías individuales, y que en cambio sí son protegidos por el derecho de amparo, a pesar de esa circunstancia. En ese contexto, sigue afirmando que por cuanto hace a los derechos libertarios, consignados en la Constitución, pero que no se garantizan mediante el amparo, constituyen un claro ejemplo las libertades políticas, pues la jurisprudencia ha declarado firme y obligatoriamente que tales derechos no conforman una garantía. ,

Por su parte, Ignacio Burgoa, afirma que aparentemente, dicho precepto abarca únicamente parte de la ley fundamental, o sea, aquella que se refiere a las garantías individuales, comprendidas en los veintinueve primeros artículos constitucionales, y a la que atañe a todas aquellas disposiciones que establecen la competencia federal y local, a lo que añade: " En vista del sentido limitado en que está concebido el artículo 103 constitucional, se infiere que el juicio de amparo no tiene como objeto en nuestro Derecho Constitucional Positivo actual, tutelar íntegramente la Constitución, sino que se contrae a la protección de preceptos determinados, relacionados con los casos previstos por el artículo precitado, tal como lo ha asentado la Jurisprudencia de la Suprema Corte, al referirse a la extensión de nuestra institución controladora, estableciendo que el amparo no procede por cualquier violación constitucional, sino que su procedencia general está fijada limitativamente en el precepto antes invocado."<sup>24</sup>

<sup>23</sup> V. CASTRO. Juventino. *El Sistema del Derecho de Amparo*; Segunda Edición. México: Ed Porrúa, 1992, p 13 y ss

<sup>24</sup> BURGOA. Onhuela Ignacio; *El Juicio de Amparo*, 33a. Edición; México, Editorial Porrúa; 1997, pag 252

En efecto, a primera vista se infiere que el artículo 103 constitucional limita en forma exhaustiva la actuación del poder judicial federal, sin embargo, es de gran trascendencia advertir que en este aspecto, el principio de legalidad establecido por el artículo 16 de la Constitución, juega un papel muy importante, pues gracias a las normas jurídicas preexistentes, las personas que ejercitan el poder se ven impedidas en rebasar los límites de sus funciones, y con ello, el individuo puede sentirse verdaderamente protegido.

Respecto al principio de legalidad Ricardo Couto afirma que "en virtud de tal principio, el Estado, ya sea que administre, ya sea que juzgue, nada puede hacer que sea contrario a la ley; ésta lo sujeta de tal modo que todo lo que haga debe ser porque la ley se lo permite o se lo ordena, y si hace algo contrario a la ley, sus actos estarán viciados de nulidad."<sup>25</sup>

De lo anteriormente expuesto se deduce que la extensión protectora del juicio constitucional no es limitativa según lo dispuesto por el artículo 103 de la suprema ley, puesto que con la mediación del principio de legalidad, se podría decir que tutela la Carta Magna en su totalidad.

Al respecto, el maestro Burgoa concluye diciendo: "... el juicio de amparo, que tiene como finalidad esencial la protección de las garantías del gobernado y el régimen competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados, extiende su tutela a toda la Constitución a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16,...esta tutela se imparte siempre en función del interés particular del gobernado, ya que sin la afectación de éste por un acto de autoridad el amparo es improcedente; pero también es verdad que por modo concomitante o simultáneo, al preservar dicho interés, mantiene y hace respetar el orden constitucional. De ahí que el control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, sean los dos objetivos lógicos y jurídicamente inseparables que integran la teleología esencial del juicio de amparo."<sup>26</sup>

El tratadista Hector Fix Zamudio sostiene que la función del juicio de amparo "no consiste exclusivamente en la tutela de los derechos fundamentales del individuo y la pureza del régimen federal, sino en la protección de las normas constitucionales a través del agravio individual, es decir, que se trata de una garantía de la Constitución."<sup>27</sup>

## 2.- ARTICULO 1º DE LA LEY DE AMPARO.

Otro precepto que sirve de fundamento jurídico del Juicio de Amparo es el artículo 1º de la Ley de Amparo que estatuye lo siguiente:

*"El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:*

*1. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*

<sup>25</sup> COUTO, Ricardo. Op. Cit., Pág. 26

<sup>26</sup> BURGOA, Ignacio. Op. Cit.: pag. 144.

<sup>27</sup> FIX, Zamudio Hector. Op. Cit. Pág. 126.

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

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

Como puede observarse, este precepto que alude ya al Juicio de Amparo transcribe en su contenido lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución, de donde se colige que es en ambos ordenamientos, en donde el legislador establece el objeto del juicio de amparo. Sólo que en la Constitución se regula la procedencia genérica del Juicio de Amparo refiriéndose a la función del Poder Judicial Federal y en la Ley reglamentaria se establece específicamente el nombre del instrumento mediante el cual habrán de ser resueltas las controversias a que se refiere el artículo 103 constitucional.

### **3.- FINALIDAD DEL JUICIO DE GARANTIAS.**

El desarrollo del presente tema, se lleva al cabo con la finalidad de explicar el objeto del juicio de amparo, para conocer la naturaleza y objeto de la suspensión del acto reclamado como parte integrante del mismo.

Se dice que el Juicio de Amparo, llamado también juicio constitucional o de garantías, es guardián del Derecho y de la Constitución, pues ha sido creado por el gobernado como medio de defensa frente a las arbitrariedades del gobernante, y tiene como finalidad lograr el imperio de los mandatos constitucionales, pues en caso de no existir tan importante institución, nos enfrentaríamos a un permanente caos jurídico, político y social, al tratar de oponernos en forma simplista en contra de esos mandatos desorbitados, o de esas abstinencias desconocedoras de derechos fundamentales.

Emilio Rabasa, un gran constitucionalista mexicano, explica cómo encaja la institución del amparo en nuestra sociedad en los siguientes términos:

"Todos los derechos individuales consignados en la Constitución vigente tienen la forma de una limitación del poder y establecen con claridad el hecho concreto que determina su violación; de todos puede decirse que, ejecutado un acto que los vulnera por parte de la autoridad, la violación de la garantía resulta necesariamente demostrada, de tal suerte que la discusión puede versar sobre si el acto se realizó o no; pero realizado, es indiscutible su calidad de atentatorio. La garantía se refiere en cada caso a un derecho simple en que no entran ni abstracciones ni complejidades que la obscurezcan, producto natural del espíritu práctico que está previendo y estableciendo casos para la intervención eficaz de los tribunales que han de proteger al individuo contra el abusos del poder... Puede decirse en resumen, que la causa principal que debía originar una superioridad incontestable en la enumeración de garantías de la Constitución de 57, consistía en que, al hacerla, los legisladores tenían presente que estaban estableciendo los casos de competencia de los tribunales de la Federación, que iban de allí en

adelante a intervenir, como poder supremo, en la defensa del individuo por sus derechos del hombre contra todo abuso de autoridad y contra todo interés colectivo, que quedaba subordinado a aquellos.<sup>28</sup>

Otro gran autor del siglo pasado es sin duda, Fernando Vega, quien con su inconfundible criterio, hablaba de la acción del amparo en los términos siguientes:

"Dar reglas que determinen con exactitud la forma con que puede obtenerse protección, contra actos de poderes omnímodos que hieren sin piedad los derechos del hombre, fijar el límite de esa protección y el modo de hacerla material y efectiva, tales son los fines de nuestro amparo constitucional, tal es el objeto importante de la ley que nos ocupa. El mecanismo de esta institución es profundamente científico y político. Profundamente científico, porque bajo un gobierno republicano, representativo, popular, en que el pueblo legisla, gobierna y administra por medio de sus representantes, cabe en lo posible como bajo en cualquier sistema, los abusos del poder. Nada más natural que contener entonces sus avances y sus invasiones, por el pueblo que lo instituye. El pueblo es la Nación; el pueblo son los ciudadanos que la forman; la Unión es la Nación; a ella pues corresponde velar por las instituciones que ha adoptado y porque los representantes que escogió giren en su órbita y en el círculo de sus funciones propias... Y es profundamente político, porque realiza sus elevados fines sin deprimir a la autoridad pública. De una manera tranquila estorba la ejecución de una ley violatoria, sin humillar al legislador que la sancionó; obtiene el más profundo respeto hacia los derechos constitutivos de la humanidad, sin estrépito, bajo la sencilla forma de un juicio rápido y especial, en que el hombre y la autoridad son escuchados. Este es el secreto resorte de nuestra institución, su recomendable sistema, que lo hace preferente por su eficacia, por su extensión y por sus resultados, a los sistemas inglés o americano."

29

En el mismo sentido, Ignacio Burgoa afirma que, "...el juicio de amparo se revela teórica e históricamente como un medio de control o protección del orden constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agrave a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de éste."<sup>30</sup>

Contrario a lo anterior, Juventino V. Castro<sup>31</sup>, afirma que el derecho de amparo se estructura para proteger derechos de las personas, que las disposiciones constitucionales precisan, pues no contempla la defensa de toda la Constitución, sino solamente de las garantías que ella enuncia. Es decir, que el

<sup>28</sup> RABASA, Emlío: "El Artículo 14", México 1906, Págs. 143 y 144. Citado por Juventino V. CASTRO; La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, México; Editorial Porrúa, 1997; pp 8 y s

<sup>29</sup> VEGA, Fernando; "La Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales Ensayo Crítico Filosófico de la Ley"; México 1883, págs 3 y 4; Citado por Juventino V. CASTRO. "La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo". Editorial Porrúa; México 1997, pp. 11 y s

<sup>30</sup> BURGOA, Ignacio; Op Cit ; pag 137.

<sup>31</sup> V CASTRO, Juventino, El Sistema del Derecho de Amparo, Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1992, pp 11 y 18

amparo sólo es defensor "de las garantías individuales enumeradas en el capítulo I, del Título Primero, de nuestro Código Político", y que únicamente protege " a los individuos en contra actos de autoridad que violen sus garantías individuales" <sup>32</sup>

Haciendo ciertas observaciones, - con las que estamos de acuerdo -, respecto a la opinión vertida por Juventino V. Castro, Ignacio Burgoa sostiene que, "... al través de la garantía de legalidad instituida en la primera parte del artículo 16 constitucional, el juicio de amparo protege todas las disposiciones de la Constitución que resulten infringidas por cualquier acto de autoridad que agravie a cualquier gobernado, pues sería insensato y absurdo estimar que la transgresión de alguna prescripción constitucional no implicara concomitante, simultánea e inescindiblemente la violación de dicha garantía, Además, no es verdad, como lo sostiene Castro, que el amparo sólo tutele al individuo, o sea a la persona física, puesto que preserva a todo ente que se halle en la situación de gobernado, es decir, a las personas morales de derecho privado, a las entidades socioeconómicas, a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y excepcionalmente a las mismas personas morales oficiales." <sup>33</sup>

Otras opiniones emitidas en torno al objeto del juicio de amparo son las siguientes:

Arturo González Cosío manifiesta que: "Según la actual constitución, la materia jurídica sujeta al control constitucional se constituye por los actos o leyes de autoridad que lesionen garantías individuales, o restrinjan la soberanía de los Estados (por parte de la autoridad federal), o invadan la esfera de la autoridad federal (por parte de los poderes de los distintos Estados)". <sup>34</sup>

Por su parte, Felipe Tena Ramírez afirma que, "según se infiere del artículo 103, los objetos del juicio consisten en impedir las violaciones de las garantías individuales por parte de cualquiera autoridad, así como las invasiones de la jurisdicción federal en la local y viceversa." <sup>35</sup>

Octavio A. Hernández opina que el objeto del Juicio de Amparo "es que el poder Judicial de la Federación o lo órganos auxiliares de éste, vigilen imperativamente la actividad de las autoridades, a fin de asegurar por parte de éstas y en beneficio de quien pida el amparo, directamente al respecto a la Constitución e indirectamente a las leyes ordinarias, en los casos que la propia Constitución y su Ley Reglamentaria prevén." <sup>36</sup>

<sup>32</sup> V. CASTRO, Juventino, *Garantías y Amparo*, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 282.

<sup>33</sup> BURGOA, Onihuela Ignacio, *Op. Cit.*, p. 267

<sup>34</sup> GONZALEZ, Cosío Arturo, *El Juicio de Amparo*, Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1985, Pág. 21.

<sup>35</sup> TENA, Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Pág. 459. Citado por HUERTA, Viramontes Margarta Yolanda. *La Materia de la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo*, Publicado en la obra *La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo*: Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., México; Cárdenas Editor y Distribuidor, 1975, Pág. 60.

<sup>36</sup> "Curso de Amparo Instituciones Fundamentales". Pág. 14. Citado por HUERTA, Viramontes Margarta Yolanda, *Op. Cit.*, p. 60

Otras opiniones doctrinarias acerca del objeto del juicio de amparo son las siguientes:

"...lo que el amparo persigue es impedir que un poder se salga del cuadro de sus atribuciones constitucionales, conservar incólume la soberanía de la Federación y los Estados, mantener, en una palabra, la integridad de la Ley Suprema, y esto constituye una función netamente política."<sup>37</sup>

"... el amparo tiene finalidades esencialmente prácticas; en él no se discuten cuestiones abstractas del Derecho; su objeto no es precisamente conservar la pureza de la ley, materia propia de la casación, sino proteger al individuo de un modo práctico y eficaz contra los abusos del Poder, cuando éstos traen como consecuencia una lesión a sus derechos;..."<sup>38</sup>

De lo anterior, se infiere que para que el juicio de amparo sea procedente, es necesario que exista un perjuicio o agravio personal, ya que ésta es una de las principales características de dicha institución y así poder realizar su fin teleológico que es tutelar la Ley Suprema.

Para finalizar, es pertinente transcribir la tesis de jurisprudencia sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la cual se deja ver el objeto del juicio constitucional, y que reza:

**"Amparo por invasión de la Federación en los Estados y viceversa.** El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que solo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invaden la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquier violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues a través de las constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales".<sup>39</sup>

<sup>37</sup> COUTO, Ricardo. Op. Cit. p. 30

<sup>38</sup> Ibid., p. 38

<sup>39</sup> Jurisprudencia Pleno, Quinta Época, Pág. 21, Primera Parte. Apéndice 1917-65

Como puede advertirse, de las opiniones transcritas anteriormente, en su mayoría, los tratadistas coinciden en que el Juicio de Amparo tiene como principal objetivo y finalidad el velar cabalmente la actividad de los órganos del Estado y defender a todo gobernado contra actos de aquél que vulneren su esfera jurídica, cuidando que se respete la Ley Fundamental que es la Constitución.

Y en torno a la extensión protectora del Juicio de Garantías estamos de acuerdo con aquellos que sostienen que con él se protege no solamente a las garantías individuales, sino a toda la Constitución, en razón a la garantía de legalidad contemplada por el artículo 16 constitucional.

## B. CONCEPTO DE SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.

### 1.- LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO SEGUN EL TEXTO DE LA LEY DE AMPARO

A pesar de que la Ley de Amparo no establece una definición concreta de la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, nos encontramos con diversos preceptos contenidos en el capítulo III de la Ley de Amparo, que hacen alusión a tan importante institución y que por lo menos de manera tácita proyectan elementos trascendentales de la misma que permiten deducir una conceptualización al respecto.

Entre las disposiciones más importantes en materia de suspensión se encuentran los artículos 122, 123 y 124. El primero establece la procedencia de la suspensión del acto reclamado, haciendo ver los dos tipos en que se divide: de oficio y a petición de parte agraviada; el segundo precepto menciona los casos en que deberá decretarse la suspensión de oficio, la forma en que debe realizarse y los efectos de la misma; y finalmente el artículo 124 que se refiere a la suspensión a petición de parte y que a la letra dice:

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

- I. Que la 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.*

En tal disposición, podemos observar 3 grandes vertientes que representan las condiciones de procedencia de la institución suspensiva, que aunque unas con otras sean de naturaleza totalmente distinta, juegan un papel de acoplamiento al

momento de decidir sobre la suspensión, aspecto que será explicado posteriormente.

## 2.- OPINION DE DIVERSOS AUTORES.

En este apartado daremos a conocer la opinión que algunos tratadistas han emitido en torno a la Suspensión del Acto Reclamado, con el objeto de hacer derivar de dichos conceptos, los elementos que conforman la estructura de tal institución

CARLOS ARELLANO GARCIA: "En concepto nuestro, 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."<sup>40</sup>

IGNACIO BURGOA: "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 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 se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado,"<sup>41</sup>

MARGARITA YOLANDA HUERTA MIRAMONTES. "Considerando los efectos y el objeto de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, creemos que ésta, es la paralización de los mismos, sujeta a varias condiciones resolutivas, que tienen por objeto conservar la materia del juicio de garantías, así como evitar al quejoso los daños y perjuicios de imposible reparación que le ocasionaría la ejecución de los referidos actos."<sup>42</sup>

ROMEO LEON ORANTES: "... la Ley de Amparo emplea la palabra en su fiel acepción gramatical; cuando habla de suspensión del acto reclamado, no quiere decir otra cosa que paralización o detención del hecho estimado inconstitucional, ya en lo que se refiere a sus simples efectos exteriores, ya en lo que respecta al procedimiento de su ejecución material, tanto en lo que se relaciona con sus

<sup>40</sup> Práctica Forense del Juicio de Amparo. Séptima Edición. Mexico, Editorial Porrúa, 1982, p. 544

<sup>41</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio, Op. Cit., p. 711

<sup>42</sup> "La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo" *La materia de la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo* Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cárdenas Editor y Distribuidor: Pag. 82

consecuencias jurídicas como en lo que ve a la situación de hecho que el acto esta llamado a producir."<sup>43</sup>

SOTO GORDOA Y LIEVANA PALMA: "La suspensión, como su nombre lo indica, tiene por objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable, y precisamente no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita, con objeto de que el daño o los perjuicios que pudiera ocasionarle la ejecución del acto que reclama no se realicen"<sup>44</sup>

EDUARDO PALLARES: "La suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar que puede decretarse mientras no se falle en definitiva y por sentencia firme en el amparo. Tiene por objeto. a) Mantener viva la materia del juicio o sea el acto reclamado, evitando que llegue a consumarse de modo irreparable y sea necesario decretar el sobreseimiento del amparo; b) Impedir que el quejoso siga sufriendo los daños y perjuicios causados por el acto reclamado, hasta el punto de hacerlo irreparable".<sup>45</sup>

LEOPOLDO DE LA CRUZ AGÜERO: "La suspensión en el juicio de amparo es la medida cautelar-provisional, mediante la cual, el Juez de Distrito decreta la paralización temporal o definitiva, en su caso, del acto o actos reclamados, con objeto de que se mantengan las cosas (acto u actos reclamados) en el estado que guardaban en el momento de la interposición de la demanda de garantías, hasta en tanto se resuelva en sentencia definitiva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley reclamada, evitando con tal medida se ejecuten los actos reclamados y puedan causarse al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación y el juicio principal quede sin materia."<sup>46</sup>

IGNACIO L. VALLARTA<sup>47</sup> : considera que la suspensión debe ser procedente y se debe decretar, únicamente cuando haya urgencia notoria, es decir, en los casos en que se deje sin materia el juicio de amparo, porque la ejecución del acto reclamado podría consumarse de tal modo que llegue a ser irreparable, y que por el contrario, debe ser improcedente cuando el acto reclamado no tenga consecuencias irreparables, cuando la materia del juicio permanece íntegra, y cuando a pesar de que el acto no se suspenda, puedan restituirse las cosas al estado que guardaban antes de la violación a la garantía constitucional.

<sup>43</sup> LEON, Orantes Romeo: El Juicio de Amparo, 3a Edición, Mexico, Editorial Jose M Cajica Jr S.A p 290

<sup>44</sup> SOTO, Gorda Ignacio y LIEVANA, Palma Gilberto. La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, Mexico, Editorial Porrúa, 1959, 170 p

<sup>45</sup> PALLARES, Eduardo; Derecho Procesal Civil 9a edición, Mexico, Editorial Porrúa, 680 p

<sup>46</sup> DE LA CRUZ, Agüero Leopoldo, Breve Teoría y Práctica del Juicio de Amparo en Materia Penal, México, Editorial Porrúa, 1994, pag 10.

<sup>47</sup> L. VALLARTA, Ignacio. "Cuestiones Constitucionales". Tomo Primero, Mexico, 1894, pags 162 y ss Citado por Juventino V. CASTRO; La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, p 23

### 3.- NUESTRA OPINION.

Del análisis de los anteriores conceptos, llegamos a la siguiente conclusión:

La Suspensión del Acto Reclamado es una institución jurídica consistente en un proveído judicial que recae dentro de un incidente, y que tiene por objeto detener, paralizar, hacer cesar o impedir la realización del acto reclamado, siempre y cuando sea de carácter positivo, con la finalidad de conservar la materia del amparo, evitando daños y perjuicios de imposible reparación.

### 4.- EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN.

Resulta oportuno recordar que el objeto de estudio del presente trabajo es el análisis de la suspensión del acto reclamado en tratándose de clausura administrativa, por lo cual es obvio que destinemos nuestra atención a los aspectos relativos a la suspensión a petición de parte que es donde se circunscribe el específico acto de clausura, al no ser de los contemplados por el artículo 123 de la Ley de Amparo, que consigna la suspensión de oficio.

A reserva de dedicar un apartado especial al tratamiento del desarrollo del incidente de suspensión del acto reclamado y explicar posteriormente por qué únicamente tratándose de la suspensión a petición de parte y no de la de oficio se lleva al cabo dicho incidente, hablaremos ahora de las consecuencias de la decisión del juzgador al resolver acerca de la suspensión provisional que de acuerdo con lo establecido por el artículo 124 de la ley de Amparo, en su párrafo III, implica dos aspectos importantes como son: el fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia de amparo hasta la terminación del juicio.

Tales circunstancias han suscitado numerosos debates, pues mientras unos afirman que a veces es necesario darle a la suspensión efectos restitutorios, otros señalan que tal proceder va en contra de los principios que rigen dicha institución.

Existen diversas opiniones en torno a que la suspensión de los actos reclamados carece de efectos restitutorios, entre las que podemos mencionar las siguientes:

MARGARITA YOLANDA HUERTA VIRAMONTES, refiriéndose a la suspensión de los actos reclamados aduce: "Decimos que es una paralización, pues únicamente suspende la ejecución de los actos aun no consumados, o las consecuencias de los mismos aun no causadas, esto es, la suspensión de los actos reclamados, carece de efectos restitutorios que sólo son propios de la sentencia que se dicta al resolver el fondo del juicio de amparo, la cual, conforme al texto del artículo 80 de la Ley de la materia, tiene por objeto restituir al agraviado en el pleno

goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo."<sup>48</sup> Refiriéndose a la suspensión de los actos de tracto sucesivo, continúa diciendo que "no implica que se le dé a la medida cautelar efecto restitutorio alguno, en tanto que no se está suspendiendo la ejecución del acto reclamado ya realizada, ni la de sus efectos ya causados, sino que la medida cautelar de que se trata va a surtir efectos únicamente en relación a los actos de ejecución que aún no han tenido lugar y a los efectos del acto reclamado que aún no han sido causados."

<sup>49</sup>

ROMEO LEON ORANTES: él opina que..."el mandamiento de suspensión no tiene efectos restitutorios o retroceso, de tal manera que quien lo recibe y debe acatarlo, cumple con él simplemente con dejar de actuar como se lleva dicho, sin que tenga obligación de deshacer lo ya hecho ni de obrar en los términos que pretendía el quejoso."<sup>50</sup>

HUMBERTO BRISEÑO SIERRA: afirma que "la suspensión obra sobre la ejecución del acto reclamado; afecta las medidas que tienden a ponerlo en ejecución; el acto, en sí mismo, es extraño a los efectos de aquella."<sup>51</sup>

En oposición a las opiniones anteriores, algunos doctrinarios sostienen que la suspensión del acto reclamado sí tiene efectos restitutorios entre los cuales podemos mencionar a:

Ricardo Couto<sup>52</sup>, quien sostiene que la suspensión produce efectos más restringidos que los del amparo, pues en tanto que éste obra sobre el acto mismo, nulificándolo en sí y en sus consecuencias, aquella sólo opera en relación a éstas. Pero además refuta la versión de aquellos que no aceptan de ninguna manera que la suspensión pueda tener efectos restitutorios diciendo: "...el principio de que la suspensión no puede producir los efectos del amparo, tanto funda la improcedencia de aquella como su procedencia, toda vez que concediéndola o negándola se llega al mismo resultado, esto es, a dejar sin materia el juicio de garantías; ahora bien, un principio que lo mismo sirve para sostener una tesis como para apoyar la tesis contraria, es un principio sin valor científico; un principio falso, que debe rechazarse. Dicho principio es tanto más falso cuanto que teniendo por objeto la suspensión mantener viva la materia del amparo, por virtud de la aplicación de él, se hace nugatoria la protección constitucional."<sup>53</sup>

<sup>48</sup> HUERTA, Viramontes Margarita Yolanda. Op Cit . pag 83

<sup>49</sup> Ibid . pag 81

<sup>50</sup> LEON, Orantes Romeo: Op Cit. pag 300.

Citado per Margarita Yolanda HUERTA Viramontes Vol II Pag 100.

<sup>51</sup> COUTO, Ricardo. Op. Cit . p . 42

Ibid. p 45

Rosa María Hernández Solís<sup>54</sup>, afirma que la suspensión, despliega sus efectos fuera del juicio constitucional, en tanto que está destinada a gobernar la situación histórica, real y objetiva, de oposición entre *el particular y la autoridad*. Y a su vez explica que dichos efectos se realizan de dos formas, una directa, por cuanto hace a la autoridad responsable, al impedir que ésta realice el acto reclamado y por otra parte, la producción de efectos reflejos que satisfacen, aunque sea ocasional y momentáneamente los intereses y pretensiones del quejoso, de modo que prácticamente le restituyen en el goce de sus garantías, fueren o no violadas.

### C) OBJETO DE LA SUSPENSIÓN.

Una pregunta obligada para los fines de éste trabajo y que se formula con frecuencia es acerca de ¿Qué es lo que realmente protege la suspensión del acto reclamado?. Bazarte Cerdán opina que única y exclusivamente la garantía individual reclamada, afirmando que según la "intensidad de la acción de la autoridad responsable será la "calidad de la suspensión."<sup>55</sup>

Por su parte, Ricardo Couto señala que "la suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal"<sup>56</sup>; pero que además, dicha institución tiene otros objetivos, pues "se propone también evitar al agraviado, durante la tramitación del juicio constitucional, los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle"<sup>57</sup>.

Rosa María Hernández Solís<sup>58</sup> afirma que merced al Instituto de la Suspensión, es posible conservar viva la materia del amparo, posibilitando al mismo tiempo que la sentencia pueda operar retroactivamente restituyendo las cosas al estado que guardaban antes de que se produjera la situación de inconstitucionalidad, devolviendo al agraviado el goce pleno de sus garantías

<sup>54</sup> HERNÁNDEZ, Solís Rosa María. *Elementos de la Suspensión. La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo*; Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cardenas Editor y Distribuidor, Pág. 267

<sup>55</sup> BAZARTE, Cerdán Wilbardo; *La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo. La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo*, Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Cardenas Editor y Distribuidor, Pág. 25

<sup>56</sup> COUTO, Ricardo, Op. Cit., Pág. 41

<sup>57</sup> Idem

<sup>58</sup> HERNÁNDEZ, Solís Rosa María; Op. Cit., pag. 263 y s.

Para Romeo León Orantes<sup>59</sup>, los fines de la suspensión son de dos órdenes: materiales, en cuanto tienden a evitar perjuicios al quejoso y de orden jurídico, en cuanto que con ella se persigue conservar la materia de la controversia constitucional a efecto de que cuando llegue la oportunidad de resolver si el acto es legal o no, se esté en condiciones de destruirlo definitivamente en caso de resultar violatorio de la Constitución.

Genaro Góngora Pimentel, haciendo un extracto de los fines de la institución suspensiva, concluye en lo siguiente: "Si bien, mantener viva la materia del amparo es el objeto principal de la suspensión, no es el único, porque con ella se busca igualmente evitar perjuicios de difícil reparación al quejoso; garantizar la reposición de los daños y la indemnización de los perjuicios que con su concesión pudieran causarse al tercero perjudicado, si el quejoso no obtiene sentencia favorable; y por último, impedir que con su concesión se contravengan disposiciones de orden público o se siga perjuicios al interés social."<sup>60</sup>

Del análisis de las anteriores disertaciones, concluimos en que la Suspensión del Acto Reclamado tiene una diversidad de objetivos, como son el mantener viva la materia del amparo, evitando daños y perjuicios al quejoso, y protegiendo la garantía individual reclamada. Todos ellos con igual nivel de importancia, pues solamente con la contemplación y observación de cada cual, se puede llegar a cumplir con el verdadero objeto del juicio de amparo que es el de destruir el acto violatorio de la constitución y restituir al quejoso en el goce de la garantía violada

#### D) CONDICIONES DE LA SUSPENSIÓN.

En toda institución jurídica es necesaria la presencia de determinadas circunstancias y supuestos para que se haga posible su efectiva realización, y precisamente de las condiciones que concurren en materia de suspensión trataremos en este apartado, aunque de manera somera, ya que posteriormente la examinaremos con mayor detenimiento en el capítulo relativo al incidente de suspensión.

Dentro de la Suspensión, existen tres clases de condiciones, a saber, de procedibilidad, de procedencia y de eficacia.

Las condiciones de procedibilidad son aquellas necesarias para que pueda dictarse proveído suspensivo, ya sea positivo o negativo.

Las condiciones de procedencia son las hipótesis susceptibles de ser suspendidas.

---

LEÓN, Orantes Romeo, Op Cit, pag 301.

GÓNGORA, Pimentel Genaro. *La Suspensión en el Juicio de Amparo*. La Apanencia del Buen Derecho, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1996; Pag 80

Las condiciones de eficacia son los requisitos necesarios para que surta efectos una suspensión que ya ha sido decretada.

**Condiciones de procedibilidad.-** estos requisitos están relacionados con las diversas formas de presentación de la demanda; en la suspensión de oficio, basta la presentación de aquella y en los demás casos, es necesario además que se solicite (artículos 124, fracción I y 130 de la Ley de Amparo), y para la suspensión definitiva se requiere también la exhibición de las copias para tramitar el incidente (artículos 120, 131 y 142 de la Ley de Amparo)

**Condiciones de procedencia.-** en tratándose de la suspensión de oficio, esta procede en cualquiera de los casos previstos por el artículo 123 de la Ley de Amparo. Por cuanto hace a la suspensión a petición de parte, los elementos de procedencia de la suspensión provisional son los previstos por las fracciones II y III del artículo 124, en relación con el artículo 130 de la Ley de Amparo, requiriéndose además peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado, con notorios perjuicios para el quejoso.

Cabe señalar que es obligatoria la concesión de la suspensión provisional, en los casos de actos atentatorios de la libertad fuera de procedimiento judicial

**Condiciones de eficacia.-** según referimos anteriormente, se trata de requisitos exteriores a la suspensión, necesarios para que ésta pueda surtir efectos, estamos hablando de la garantía que da el quejoso para responder de los daños y perjuicios causados al tercero, en caso de que la sentencia definitiva sea desfavorable para aquél. Asimismo, el tercero puede dar contragarantía para que la suspensión no surta efectos, la cual tiene como finalidad asegurar la restitución de las cosas al estado anterior a la violación de garantías, e indemnizar al quejoso, si obtiene la protección federal.

## **E) MODALIDADES DE LA SUSPENSIÓN.**

Un aspecto muy importante que señalamos anteriormente, una vez que se ha emitido resolución suspensiva, ya sea provisional o definitiva, es el relativo a la situación en que habrán de quedar las cosas y las medidas pertinentes para conservar viva la materia del amparo, y para el logro de ello, el juzgador debe procurar: a) Señalar ciertas condiciones al quejoso, para que surta efectos la suspensión; dichas condiciones se establecen de manera discrecional y pueden consistir en exigir una conducta determinada al quejoso o bien pueden ser de carácter económico. b) Establecer límites a la autoridad responsable en el ejercicio de sus funciones. Condiciones que deberán ser acatadas tanto por la autoridad, como por el quejoso, para lograr alcanzar la obtención del objeto del juicio de garantías, pues en caso contrario, dicha finalidad será imposible de lograrse.

Combinando las distintas situaciones que se pueden suscitar respecto a las medidas de aseguramiento en el incidente de suspensión, tenemos que

1º. Si el quejoso cumple con las medidas de seguridad fijadas en la suspensión provisional, pero no así con las señaladas en la suspensión definitiva, la autoridad responsable, puede ejecutar el acto reclamado, y si las medidas son económicas, podrán ser afectas al objeto para el que fueron constituidas.

2º. Si el quejoso no cumple con las medidas de seguridad fijadas en la suspensión provisional, pero en cambio, sí cumple con las señaladas en la suspensión definitiva, la responsable se abstendrá de ejecutar el acto, si aún no lo ha hecho al momento en que le sea notificada dicha suspensión; quedando afectas al fin para el que se crearon las medidas de carácter económico.

3º. Si el quejoso cumple con las medidas fijadas tanto en la suspensión provisional como en la definitiva, la autoridad responsable deberá de abstenerse de ejecutar el acto reclamado y las medidas de carácter económico quedan afectas.

4º. En caso de que el quejoso no cumpla con ninguna de las medidas señaladas en la suspensión provisional y en la definitiva, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado en cualquier momento.

De acuerdo con Willebaldo Bazarte Cerdán, las medidas de aseguramiento de la suspensión no deben señalarse hasta el grado de hacer imposible gozar de este beneficio y deben garantizar que el quejoso no eludirá la acción de la justicia.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> BAZARTE, Cerdán Wilebaldo: Op Cit , pag 32.

## CAPITULO TERCERO

## NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS Y SUS PARTICULARIDADES EN EL AMPARO INDIRECTO.

---

SUMARIO. A - Consideraciones sobre la Naturaleza Jurídica de la Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo B - La Suspensión como Medida Cautelar C - Clasificación de los Actos Reclamados. D - La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo Indirecto 1 - La Suspensión de Oficio. 2 - La Suspensión a Petición de Parte 2 1 - Condiciones de Procedencia de la Suspensión a Petición de Parte 2 2 - Requisitos para decretar la Suspensión, previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo a) Solicitud de la Suspensión b) *Inquebranto del interés social*. c) *No contravención* a disposiciones de orden público d) Dificultad en la reparación de los daños y perjuicios causados 2 3 - Requisitos de Efectividad de la Suspensión a Petición de Parte a) La Garantía b) La Contragarantía

### A) CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO.

"Desde las primeras leyes reglamentarias se apreció la necesidad de evitar que la protección se hiciera ilusoria en el caso de que se consumasen de manera irreparable las infracciones reclamadas o se causasen daños graves a los presuntos agraviados."<sup>62</sup>

Resulta necesario distinguir la sustancia de que está hecha la suspensión del acto reclamado como institución, y la forma que reviste para imponerse, ya que *de esta forma sabremos cómo funciona y la importancia que representa* dentro del juicio de amparo

---

<sup>62</sup> FIX Zamudio Hector, Op. Cit. , p. 275

Desde el punto de vista filosófico, se dice que son las fuentes reales del Derecho las que proporcionan la sustancia, en tanto que las fuentes formales son las que le dan a dicha sustancia una forma apropiada. Dentro de las fuentes reales, podemos observar dos enfoques, uno racional y otro experimental. A partir del elemento experimental, se engendran las normas de derecho, bajo la inspiración y dirección del elemento racional, mismo que toma en cuenta las aspiraciones a la armonía social, derivada del medio social o de la naturaleza permanente del hombre.

Aplicando lo anterior a la suspensión, tenemos que de acuerdo con el elemento experimental, tal institución tiene su máxima expresión en conservar la armonía social, y correspondería al elemento racional aportar el conocimiento de su naturaleza intrínseca, sin embargo, como señalamos anteriormente, se puede advertir que tanto la Constitución, como la Ley de Amparo hacen referencias a la suspensión del acto reclamado, pero sin definirla, luego entonces, debemos remitirnos al concepto ordinario gramatical del vocablo suspensión que significa *detener o diferir por algún tiempo alguna acción u obra*.

Willebaldo Bazarte Cerdán<sup>63</sup> estima que reputar el acto reclamado como inconstitucional es lo que permite que funcione la suspensión, pues de otra manera, no se explicaría por qué debe suspenderse el acto reclamado. Dicho autor aclara su aseveración, aduciendo que si en la sentencia definitiva se niega el amparo, declarando que el acto reclamado no es inconstitucional, la suspensión concedida en el incidente se desvanece, se esfuma simultáneamente, deja de existir a la vida jurídica; pero si por el contrario, se estima que el acto es violatorio de garantías y se concede el amparo, entonces, la "verdad" provisional procesal reafirma su existencia y llega a confundirse con la sentencia definitiva, lo cual la convierte en parte sustancial permanente de la sentencia protectora. Finalmente, concluye diciendo que la fusión de los elementos racional y experimental es lo que da a la propia suspensión su verdadera naturaleza jurídica.

De lo anterior, podríamos deducir que la naturaleza de la Suspensión de los Actos Reclamados radica principalmente en sus efectos, que en última instancia es lo que realmente interesa, dado que dicha institución es de índole netamente práctica.

Y precisamente, en torno a ello, Ricardo Couto afirma que: "... la suspensión si produce los efectos del amparo, con la diferencia de que, en tanto que éste los produce de un modo definitivo, aquélla los produce temporalmente, por el tiempo sólo que dure el juicio de garantías; pero la protección que el quejoso recibe es, desde el punto de vista práctico, igual por virtud de la suspensión que por virtud del amparo; los hechos demuestran la verdad de esta aseveración: desde que el quejoso obtiene la suspensión, se encuentra protegido por la ley; su situación jurídica continúa siendo la que era antes de que el acto violatorio hubiera tenido lugar, cierto que este acto sigue subsistiendo, porque sólo el amparo puede

---

<sup>63</sup> BAZARTE, Cerdan Willebaldo, Op Cit , Pag 21.

nulificarlo, pero como su ejecución es detenida por la suspensión, el quejoso está gozando de sus garantías desde que ésta le es concedida, y la sentencia de amparo no viene a producir otro resultado práctico a su favor que el de convertir en definitiva la protección de que ya disfrutaba por virtud de la suspensión, en efecto, el perjuicio que un individuo recibe con motivo de un acto violatorio de la Constitución, lo recibe, no tanto por el acto mismo como por su ejecución, y si la suspensión obra sobre ésta, deteniéndola, aquél, desde ese momento, goza de los efectos protectores del amparo, precisamente en lo que tienen de reales y efectivos; la suspensión viene, pues, a equivaler a un amparo provisional.<sup>64</sup>

De acuerdo con lo anterior, cabe destacar, que la suspensión obra siempre sobre la ejecución del acto reclamado, pues éste es ajeno a sus consecuencias según lo dicho por Ricardo Couto, de ahí que cuando existen actos que carecen de ejecución, la suspensión es improcedente contra ellos, en virtud de no haber materia sobre la cual recaer.

Reforzando su comentario, en el sentido de que la suspensión anticipa los efectos del amparo, Ricardo Couto sostiene: "...el individuo se encuentra bajo la protección de la ley desde que obtiene la suspensión, ya que, por virtud de ella, sigue gozando de la garantía que pretendía arrebatarle el acto violatorio, y la sentencia que en el amparo se pronuncie, viene sólo a consolidar tal protección; en este sentido puede decirse que la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo".<sup>65</sup>

"Que la protección que otorga la suspensión sea, en algunos casos, provisional, y que, en otros, por la naturaleza de los actos reclamados, sea prácticamente definitiva, esto poco importa; lo esencial es que las instituciones llenen sus fines, y si la suspensión sólo llena los suyos produciendo los efectos del amparo, debe admitirse que puede y debe producir esos efectos."<sup>66</sup>

En el mismo sentido, Héctor Fix Zamudio hace alusión, por lo menos de manera indirecta a los efectos restitutorios pertenecientes a la suspensión del acto reclamado en el Juicio de Amparo, al considerar que en ocasiones es necesario anticipar provisionalmente los beneficios de la protección definitiva con el siguiente comentario: "Esta providencia que se dicta en el incidente cautelar no sólo puede tener efectos conservativos, puesto que al hacerse el estudio sobre los daños y perjuicios que pueden resentir el presunto agraviado, los terceros interesados, así como el interés y el orden públicos, el Juez de Distrito, y en segunda instancia el Tribunal Colegido de Circuito, deben fijar la situación en la que quedarán las cosas para la mayor eficacia del fallo en cuanto al fondo, lo que significa que en ocasiones

<sup>64</sup> COUTO, Ricardo, Op. Cit ; pag 43

<sup>65</sup> Ibid , Pag 42

<sup>66</sup> Ibid , Pag 47

es preciso anticipar provisionalmente algunos de los beneficios de la protección, o bien, cuando lo exija el interés de los terceros, o el orden público, permitir la ejecución parcial de los actos, procurando siempre que se conserve la materia del amparo hasta la terminación del juicio. Por tal motivo no es correcto el principio genérico de que la suspensión siempre tiene el efecto de paralizar las consecuencias de los actos reclamados, ya que existen casos en que es necesario modificar tales efectos removiendo los obstáculos que impedirían la eficacia de la tutela definitiva y un ejemplo evidente lo tenemos en los actos que afectan la libertad personal.<sup>67</sup>

Considero que los argumentos precedentes son suficientes para convencernos de que, toda vez que la suspensión opera sobre los efectos del acto reclamado, y tiene una función indiscutiblemente práctica, que a fin de cuentas es lo que interesa al quejoso que se siente agraviado en sus garantías individuales, anticipando, por lo menos provisionalmente la ejecución de la resolución definitiva que dé fin al juicio de amparo, si es factible atribuirle una naturaleza restitutoria a dicha institución, que aunque no de manera formal, pues ello correspondería a la sentencia que pronuncie la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, si en el aspecto material.

## B) LA SUSPENSIÓN COMO MEDIDA CAUTELAR.

Hemos dedicado un apartado especial para hablar de la Suspensión del Acto Reclamado considerada como medida cautelar, toda vez que como lo demostraremos en su momento, ambas instituciones presentan grandes similitudes, lo cual ha desencadenado, como ha sucedido al tratar de determinar su naturaleza, diversos criterios en torno a dicha situación

"... no se ha intentado una elaboración de la materia con base en los adelantos que la propia ciencia del Derecho Procesal ha alcanzado en relación con la doctrina de las providencias, medidas o procedimientos cautelares, la que no solamente tiene interés doctrinario, sino que se traduce además en resultados prácticos. Desde este punto de vista es indudable que la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautelar, por cuanto significa una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva y por este motivo, no sólo tiene eficacia puramente conservativa, sino que también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva, o parcial y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados."<sup>68</sup>

<sup>67</sup> FIX, Zamudio Hector: Op Cit, p 283

<sup>68</sup> Ibid, p 278

En el párrafo anterior podemos observar que no todas las providencias cautelares son conservativas, sino que en ciertos casos la cautela que mediante ellas se constituye, puede consistir no en la conservación, sino en la modificación del estado de hechos existente, y pensamos que dicha circunstancia bien podría aplicarse a la institución de la suspensión del acto reclamado.

Piero Calamandrei, sin duda el máximo exponente de las providencias cautelares, sostiene que debemos tomar en cuenta los fines prácticos de las mismas y afirma que tienen un carácter sustitutivo respecto a la resolución definitiva, lo cual esclarece en los siguientes términos: "La definición de las providencias cautelares, sin salir del campo procesal, ha de buscarse, mas que a base de un criterio ontológico, a base de un criterio teleológico: no en la cualidad (declarativa o ejecutiva) de sus efectos, sino en el fin (anticipación de los efectos de la providencia principal), a que sus efectos están preordenados ya que éstos aparecen desde su iniciación destinados a extinguirse en el momento en que puedan ceder el puesto o los efectos de la providencia principal.

La providencia cautelar no es, en efecto, una providencia sobre el proceso, que se pueda oponer a la providencia principal, concebida como única providencia sobre el mérito

...la función típica e inconfundible de las providencias cautelares en cuanto destinadas a anticipar, en todo o en parte los supuestos efectos decisivos o ejecutorios, de la providencia principal, y a hacer internamente sus veces ( por lo que, bajo este aspecto la instrumentalidad se podría denominar también vicariedad)" [sic]<sup>69</sup>

En ese sentido y refiriéndose a la institución suspensiva, Fix Zamudio señala que: "... es indudable que la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautelar, por cuanto significa una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva y por este motivo, no sólo tiene eficacia puramente conservativa, sino que también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva, o parcialmente y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados."<sup>70</sup>

En torno a la opinión del maestro Fix Zamudio, Ignacio Burgoa refutando dicha aseveración, dice: "No es verdad que la suspensión <<anticipe provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva>>, pues si por <<protección definitiva>> entiende Fix Zamudio el otorgamiento del amparo al quejoso contra los actos reclamados, dicha <<anticipación provisional>>

<sup>69</sup> CALAMANDREI, Piero. "Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares", Traducción de Santiago Sentis Melendo, Buenos Aires, Argentina, Ed. Bibliográfica Argentina, 1945 pp 232

<sup>70</sup> FIX, Zamudio Hector. Op. Cit., pag. 277.

equivaldría a su preestimación como inconstitucionales, lo que es completamente ajeno a la suspensión, ya que en ésta jamás se aborda la cuestión de si tales actos se oponen o no a la Ley Suprema. Además la suspensión no es una <<providencia constitutiva>> sino mantenedora o conservativa de una situación ya existente, evitando que se altere con la ejecución de los actos reclamados o por sus efectos y consecuencias. En otras palabras, la suspensión dentro del amparo no crea derechos o intereses jurídicos sustantivos en favor del quejoso, sino que los preserva únicamente en cuanto no se afecten por dicha ejecución, efectos o consecuencias, preservación que imparte independientemente de que los actos impugnados sean o no inconstitucionales y mientras no se resuelva o se finalice ejecutoriamente el juicio de garantías. Tampoco la suspensión es una providencia <<parcial y provisionalmente restitutoria>> en la generalidad de los casos, pues sólo tiene este efecto cuando el acto reclamado lesiona la libertad personal del quejoso,... Dicho en otros términos, la suspensión no opera frente a actos consumados, éstos permanecen intocados por ella, de lo que se colige que no puede invalidarlos, o sea, restituir por modo alguno al agraviado en la situación en que se encontraba antes de su realización."<sup>71</sup>

Diferimos de la opinión vertida por el maestro Burgoa, pues como dije anteriormente, si la suspensión opera sobre los efectos del acto reclamado y tiene una eficacia netamente práctica y dada su provisionalidad dentro del juicio de amparo, resulta obvio que no crea derechos sustantivos como lo manifiesta Ignacio Burgoa, pero sí anticipa por lo menos en forma práctica la ejecución de la resolución definitiva, circunstancia que resulta más atractiva y beneficiosa para el agraviado que el simple hecho de reconocer formalmente un derecho que le pertenece, pero sin eficacia práctica.

Por su parte, Juventino V. Castro sostiene que: "Para la comprensión de estas características de la suspensión, debemos entender que ésta es como un calderón musical o pausa que deja momentáneamente paralizados los efectos del acto que se reclama como inconstitucional, hasta en tanto no se resuelva el fondo de la controversia constitucional planteada. Usando otro similitud, es como la paralización de una secuencia cinematográfica que deja a los personajes y a los objetos suspendidos o paralizados, así se provoquen la interrupción de un acto que ya comenzó a realizarse, o un movimiento que está en plena sucesión. En este similitud debe entenderse que en la misma forma que la secuencia no avanza, tampoco retrocede, queriéndose indicar con esto que ni los efectos del acto suspendido pueden continuar, ni los ya realizados pueden retrotraerse a una situación ya pasada y consumada totalmente."<sup>72</sup>

---

BURGOA, Orihuela Ignacio; Op Cit . Pag 712

V. CASTRO, Juventino, "Garantías y Amparo". Editorial Porrúa; Pag 501.

Tampoco estamos de acuerdo con esta aseveración, pues no considera la posibilidad de equiparar a la suspensión con las medidas cautelares en el sentido de que anticipan de alguna manera el fondo del asunto, modificando la situación existente al momento de conceder la suspensión del acto reclamado

En el mismo sentido, Margarita Yolanda Huerta Viramontes<sup>73</sup> concluye que la resolución que otorga o niega la suspensión del acto reclamado no anticipa en forma alguna los efectos de la protección definitiva, aduciendo que el juzgador, al resolver sobre aquella, no cuenta con los elementos necesarios para prejuzgar sobre la constitucionalidad del referido acto, y que al considerar lo contrario, se debiera anular, en su caso, los actos de ejecución ya realizados y los efectos ya causados, para restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, y esto no es el efecto del decreto de suspensión.

Suponemos que una fuerte razón para equiparar a la suspensión en el amparo con las medidas cautelares es la evidente analogía que existe entre dichas instituciones, toda vez que en un buen número de casos, la suspensión anticipa los efectos restitutorios del pronunciamiento definitivo, llegado el cual, no hace sino mantener al quejoso en el goce que provisionalmente tenía. Al respecto, Rosa María Hernández Solís externa su opinión diciendo: "... pese a que en la suspensión no se abordan conceptos de violación, inevitablemente que en el proveído se cualifica interina y aparentemente, una posible realización inconstitucional, puesto que es imposible desvincular el acto reclamado de la pretensión del quejoso."<sup>74</sup>

Consideramos pertinente realizar un breve análisis acerca de la naturaleza y características de las medidas cautelares, para poder establecer una comparación entre éstas y la suspensión del acto reclamado, y así determinar los caracteres de dichas medidas que podemos atribuir a la institución suspensiva.

Así tenemos que los caracteres de las providencias cautelares consideradas por la doctrina jurídica son las siguientes:

a) **Jurisdiccionalidad.**- se refiere a que las medidas cautelares son una de las diversas formas mediante las cuales el Estado ejerce la tutela para proveer la observancia práctica del derecho, en tanto que si la sentencia no pudiere ejecutarse, principalmente por razones de demora, la función jurisdiccional carecería de objetivo práctico en muchos casos y el Estado habría dejado de cumplir con uno de sus fines. Según Calamandrei, "...el interés específico que justifica la emanación de las medidas cautelares es el que surge de la existencia de un peligro de daño jurídico, derivado del retardo de una providencia jurisdiccional definitiva (*periculum in mora*); pero en realidad para que surja el interés específico

<sup>73</sup> HUERTA, Viramontes Margarita Yolanda, Op Cit : pp. 87 y s.

<sup>74</sup> HERNANDEZ, Rosa María. Op Cit ; pag 302

en reclamar una medida cautelar es necesario que al elemento prevención se le añada el carácter de urgencia de la medida y a estos dos uno tercero: la mora de la providencia definitiva, considerada como causa de ulterior daño. Así pues, la función de las providencias cautelares nace de la relación que se establece entre dos terminos: la necesidad de que la providencia, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo, y la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva."<sup>75</sup>

b) **Provisoriedad.**- significa que la medida cautelar tiende a desaparecer, pues con la llegada de la sentencia definitiva, aquella se disipa para dar nacimiento a otra situación. Bien sea por haber quedado sin efecto, o bien por que se le haya sustituido por otra, siendo ésta la resolución definitiva. En este sentido, observamos que no todas las providencias cautelares son conservativas, pudiendo en ciertos casos, consistir en la modificación del estado de hecho existente, recibiendo el nombre de "innovativas". Al respecto Calamandrei establece que: "Las providencias cautelares respresentan pues, una conciliación entre las tres exigencias frecuentemente opuestas: la de la justicia, la de la celeridad y la de la ponderación. Permiten que el proceso ordinario pueda funcionar con calma, asegurando que la providencia pueda tener, al ser dictada, el mismo rendimiento práctico que tendría si se hubiese dictado inmediatamente " <sup>76</sup>

c) **Instrumentalidad.**- en palabras de Calamandrei, las providencias cautelares, no son un fin en sí mismas, sino que están preordenadas a garantizar el resultado práctico de una ulterior sentencia, es decir, nacen al servicio de una providencia definitiva, con una relación de instrumentalidad.

d) **Autonomía.**- Autonomía de la acción: según Chiovenda, la medida cautelar se produce cuando todavía se ignora si existe el derecho garantizado, lo cual le da el carácter de autónoma. Calamandrei ha establecido que la acción cautelar es fundada si se demuestra la apariencia del derecho, pero si en el juicio se declara que tal derecho no existió, caduca la tutela cautelar, sin efecto retroactivo, pues funciona y tiene vida mientras estuvo vigente la incertidumbre del derecho.

Autonomía del proceso: El proceso cautelar se caracteriza por ser sumario, generalmente reservado, sin audiencia de parte ni contradicción. Además las pruebas en él desarrolladas, son ineficaces en el juicio principal.

Autonomía de la providencia: No existe cosa juzgada. Los efectos de la providencia se extinguen cuando sobreviene la sentencia definitiva. Para la formación de la medida, el juez no se aboca al fondo del asunto, únicamente constata su apariencia y considera la urgencia de la medida.

---

CALAMANDREI Piero, "Introducción al Estudio de las Providencias Cautelares", Citado por Genaro GONGORA PIMENTEL, *La Suspensión en el Juicio de Amparo. La Apariencia del Buen Derecho*. Suprema Corte de Justicia de la Nación: Pag 80 y s

<sup>76</sup> *Ibid* : Pag 81.

De los elementos anteriores, trataremos de determinar qué notas se pueden atribuir a la suspensión en el amparo.

En primer lugar, la jurisdiccionalidad; pues la suspensión es una de las diversas formas sancionatorias de la jurisdicción constitucional. También la provisoriedad concurre en la suspensión, ya que desaparece cuando sobreviene la sentencia definitiva. Asimismo, la suspensión tiene una instrumentalidad calificada, pues está encaminada a dar al juicio de amparo las condiciones necesarias para el dictado de una sentencia justa y congruente, a su tiempo, permitiendo con ello, garantizar la eficacia del juicio de amparo, el que, a su vez, garantiza la observancia práctica del derecho constitucional. Por cuanto hace a la autonomía de la acción, también tiene perfecta aplicación a la Suspensión del Acto Reclamado. Se dice que mediante tal medida puede colmarse, en ocasiones, el interés personal del quejoso, aunque tal interés no es el auténticamente constitucional, pues se resuelve en forma provisional al considerar la supuesta inconstitucionalidad del acto reclamado.

Por lo que hace a la autonomía del proceso, se puede observar la notoriedad del proceso incidental de suspensión respecto del amparo, sobre todo en el amparo indirecto. Y finalmente, al hablar de la autonomía de la providencia, tenemos que dicho elemento si se adecua en materia de suspensión, pues la resolución que la determina tiene cierta independencia con la resolución definitiva, en virtud de que ésta se encarga de constatar si el acto reclamado es violatorio de garantías y además, examina si el acto es o no reparable.

Genaro Góngora Pimentel, afirma que existe también concordancia entre las providencias cautelares innovativas y la medida suspensiva, pues en casos excepcionales, como lo es la clausura provisional por tiempo determinado se permite el efecto de modificar el estado de hecho existente, es decir, el levantamiento de los sellos por la suspensión. Circunstancia que será analizada más adelante.

"La suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar en los procedimientos de amparo, de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del proceso, y cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiere ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad pública, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve la controversia constitucional."<sup>77</sup>

Recientemente se ha dicho doctrinal y jurisprudencialmente que para el establecimiento de la suspensión del acto reclamado es necesaria la apariencia de un buen derecho, condición perteneciente, también a las medidas cautelares. "La medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la

---

<sup>77</sup> V CASTRO, Juventino, "La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo", Editorial Porrúa, Pág. 69 y s.

dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que es el que se hace sobre la existencia del derecho, cuya tutela se solicita a los tribunales. es decir, sobre la existencia de la apariencia de un derecho.<sup>178</sup>

Corrobora lo anterior la Jurisprudencia P./j. 15/96 que al respecto señala:

*SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.*

*La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107. fracción X. constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquella sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de*

*difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.<sup>79</sup>*

Aplicando dicha condición a la institución suspensiva, y considerando que la suspensión tiene sentido, únicamente si hay un derecho que necesite una protección provisional y urgente, Góngora Pimentel, expresa lo siguiente: "Se contemplan en este caso dos intereses opuestos: el de quien afirma un derecho y el de quien lo niega; el primero puede triunfar en definitiva, pero también el segundo puede resultar absuelto de la demanda. El juez resolverá en la sentencia quién tiene la razón, y hasta ese momento, nada autoriza a suponer que la resistencia es infundada, sin embargo, cuando existe la presunción de que la demanda es fundada, el Juez debe acogerla provisionalmente; por eso es suficiente en tal supuesto la invocación de un derecho justificado a primera vista de la demanda."<sup>80</sup>

La consideración precedente relativa al aparente buen derecho que pertenece al quejoso, significa un gran avance jurídico en materia de suspensión, pues ello permite que dicha institución tenga una adecuada aplicación y vaya logrando poco a poco sus verdaderos objetivos, ello con fundamento en la fracción X del artículo 107 constitucional que contempla el análisis de la naturaleza de la garantía violada como uno de los requisitos para decretar la suspensión del acto reclamado.

De lo anterior podemos concluir con un atinado comentario de Fix Zamudio que dice. "... la ausencia de un criterio definido en cuanto a la naturaleza de esta institución procesal, sus funciones y efectos, han provocado abusos por parte de justiciables y algunos juzgadores, que han desvirtuado en la práctica los nobles fines de la suspensión, lo que se deriva a nuestro modo de ver, como lo expresamos al referirnos a la naturaleza del amparo, de la falta de una verdadera sistematización procesal."<sup>81</sup>

### C) CLASIFICACION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

"Las clasificaciones de los actos reclamados son necesarias, por la naturaleza tan compleja que puede revestir cada acto en particular, porque

<sup>79</sup> Contradicción de tesis 3/95 Entre las sustentadas por los Tribunales en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo del Sexto Circuito. 14 de marzo de 1996. Tesis P./J. 15/96 Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996. Pág. 16.

<sup>80</sup> GONGORA Pimentel Genaro David. Op. Cit.: Pág. 82.

<sup>81</sup> FIX, Zamudio Hector, Op. Cit. , p. 276

separándolo de la generalidad, podremos apreciar más objetivamente sus características que conforme a la jurisprudencia se pueden producir dentro del juicio de amparo.<sup>82</sup>

En muchas situaciones, la clasificación doctrinaria de los actos reclamados ha resultado de gran utilidad a la hora de resolver acerca de la suspensión, pues los diversos tipos de actos que se han reconocido en forma generalizada son los que han generado de alguna manera la procedencia o improcedencia de dicha institución en cada caso concreto. La clásica división que se ha manejado por varios años y que muchos se rehusan a contrariarla es la siguiente:

#### **Actos de particulares.**

Atendiendo a la naturaleza del Juicio de amparo y puesto que se estableció como un control de los actos del Estado, solamente pueden ser materia del mismo los actos de autoridad, en base a lo señalado por el artículo 103 constitucional.<sup>83</sup>

En virtud de lo anterior, la suspensión sólo procede contra actos de autoridad, por consiguiente, los actos de particulares nunca son suspendibles, pues siendo dicha medida cautelar una institución accesoria del juicio de amparo, no procediendo éste contra actos que no sean de autoridad, es lógico que los mismos tampoco puedan paralizarse o detenerse por efecto de la acción constitucional.<sup>84</sup>

#### **Actos positivos.**

Estos se traducen en un hacer de las autoridades, voluntario y efectivo que se presenta con la imposición de obligaciones al individuo, traducidas en un hacer o en un no hacer, y que implican una acción, una orden, una privación o una molestia. (Acto prohibitivo con efectos positivos)<sup>85</sup>

La suspensión sólo opera contra los 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 es de carácter negativo, es decir, cuando estriba en un no hacer o en una abstención por parte de la autoridad responsable, lógicamente la suspensión es con evidencia improcedente, ya que no puede suspenderse lo que no es susceptible de realizarse.

#### **Actos prohibitivos.**

Consisten en imponer determinadas obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados por parte de las autoridades. Contra éstos actos la suspensión es perfectamente procedente.

---

<sup>82</sup> GONGORA, Pimentel Genaro: *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, 5a Edición, Mexico, Editorial Porrúa, 1995, p. 113.

<sup>83</sup> *Ibid*: p. 114

<sup>84</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio, *Op. Cit.*, p. 713

<sup>85</sup> GONGORA, Pimentel Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, p. 130

A continuación se presentan algunos ejemplos que demuestran la aceptación de la procedencia de la suspensión contra actos prohibitivos por parte de la Suprema Corte de Justicia.

*Los actos prohibitivos son susceptibles de suspensión, porque si un acuerdo impide el ejercicio de derechos legalmente reconocidos, o coarta la libertad de acción del quejoso, la suspensión procede, para mantener la situación que existía antes de que se dictara o ejecutara el acto que se reclama como violatorio de garantías, sin que esto implique dar a la suspensión efectos restitutorios, sino sólo impedir que surta efectos la orden prohibitiva. De manera que si un juez autoriza la entrega de un depósito al quejoso, y una autoridad administrativa prohíbe que se haga esa entrega, la suspensión puede operar para el efecto de que el acto prohibitivo no surta efectos: en otros términos, para que pueda hacerse entrega al quejoso, del depósito, de acuerdo con las órdenes dictadas por el juez.<sup>86</sup>*

Anteriormente, la Suprema Corte de Justicia había negado la suspensión contra los actos prohibitivos, estimando que dicha medida tendría efectos restitutorios y dejaría sin materia al juicio de amparo. Posteriormente, el criterio cambió considerando que los actos prohibitivos surten efectos de momento a momento, criterio que ha subsistido hasta la actualidad, como se explica a continuación:

*Los actos prohibitivos no pueden estimarse como consumados, puesto que están surtiendo efectos de momento a momento, impidiendo hacer lo que prohíben y por lo mismo, contra ellos procede conceder la suspensión, para que no sigan surtiendo efectos mientras se falla el amparo en lo principal, si con ello no se afecta el interés general ni se contravienen disposiciones de orden público, debiendo exigirse fianza para garantizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a tercero.*

### **Actos negativos.**

Los actos negativos son aquellos por los que las autoridades se rehusan a acceder a las pretensiones de los individuos. Dentro de ellos, se manifiesta una conducta positiva de las autoridades, que se traduce en un no querer o no aceptar lo solicitado por el gobernado, que es lo que los diferencia de los actos prohibitivos (donde la autoridad impone obligaciones de no hacer a los individuos).

Con respecto a la suspensión de los actos negativos, podemos afirmar que no es dable concederla, puesto que se le daría a esta suspensión efectos restitutorios, que son propios de la sentencia que concede el amparo.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> MENDOZA, Albanan Manuel, Quinta Época. Tomo LXXI, p. 4815

<sup>87</sup> GONGORA Pimentel, Genaro David. Introducción al estudio del Juicio de Amparo, p. 137

### **Actos negativos con efectos positivos.**

"La limitación en estos actos estriba en los efectos que producen (que se identifican con los efectos producidos por los actos positivos) y que se traducen en actos efectivos de las autoridades que tienden a imponer obligaciones a los individuos. Es decir, se diferencian de los actos negativos, en los efectos positivos, que se traducen en actos efectivos de las autoridades apartándose del rehusamiento que caracteriza a los actos puramente negativos."<sup>88</sup>

Si la negativa de la autoridad, en que se hace estribar el acto reclamado, tiene o puede tener efectos positivos, que se traduzcan en actos efectivos, la suspensión es procedente para evitar o impedir la realización de éstos.

### **Actos declarativos.**

"Por actos declarativos deben entenderse aquellos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero que no implican modificación alguna de derechos o de situaciones existentes. En tal virtud, estos actos no producen afectación en la esfera jurídica de los individuos; por lo que al no originarse perjuicio, no puede decirse que exista el agraviado y en consecuencia, no pueden reclamarse dentro del juicio de amparo los actos declarativos porque sería improcedente."<sup>89</sup>

"Cuando en sí mismos llevan un principio de ejecución, es procedente contra ellos la suspensión. A la inversa, cuando se trata de un acto de autoridad en el que simplemente ésta se concreta a reconocer una situación preexistente, sin introducir a ella ninguna modificación o alteración, la suspensión no procede."<sup>90</sup>

### **Actos consumados.**

Se entiende por acto consumado aquél que se ha realizado total o íntegramente, o sea, que ha conseguido plenamente el objeto para el que fue dictado o ejecutado.

La doctrina de la Jurisprudencia Mexicana diferencia los actos consumados de modo reparable de los consumados de modo irreparable. Los primeros son aquellos que pueden repararse por medio del juicio constitucional, cuyo objeto es precisamente volver las cosas al estado que tenían antes de la violación reclamada. No obstante que un acto se haya consumado y realizado todos sus efectos, si las violaciones que produce pueden restituirse al agraviado en base al objeto del juicio de amparo, podrá tener el carácter de acto reclamado.<sup>91</sup> Por su parte, los actos consumados de un modo irreparable son aquellos que se encuentran consumados por haber realizado todos sus efectos, por lo que las violaciones que produce al agraviado no pueden ser reparadas a través del juicio de amparo; por tanto, esos actos no pueden tener el carácter de actos reclamados ya que de concederse la protección de la justicia federal, la sentencia carecería de efectos por imposibilidad

<sup>88</sup> Ibid. p. 138

<sup>89</sup> Ibid. pp. 120 y s.

<sup>90</sup> BURGOA. Onhueca. Ignacio. Op. Cit. p. 715

<sup>91</sup> GONGORA. Pimentel Genaro David. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo; p. 116.

de restituir al quejoso en el goce de su garantía individual violada. Por ejemplo: si se concediera el amparo en contra de un acto de autoridad que hubiera privado de la vida al agraviado, no podría cumplirse la sentencia, por lo que el amparo sería improcedente.

De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia mexicanas, contra estos la *suspensión es improcedente*, puesto que ésta no tendría ya materia en qué operar o respecto de la cual surtir sus efectos.

#### **Actos de tracto sucesivo.**

Dicha denominación deriva de la clasificación establecida en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer la existencia de actos continuados y no continuados, toda vez que en el transcurso del tiempo, a los actos continuados se les llamó actos de tracto sucesivo.

Ignacio Burgoa<sup>92</sup> los define de la siguiente manera: Por actos de tracto sucesivo se entienden 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 medie un intervalo determinado. Los actos de tracto sucesivo, que también suelen llamarse continuados, se oponen, por razón misma de su naturaleza, a los denominados instantáneos o momentáneos, que son aquellos que realizan su objeto en una sola ocasión al dictarse o ejecutarse, conjunta o separadamente, según el caso.

Refiriéndose a la procedencia de la *suspensión de los actos de tracto sucesivo*, el maestro Burgoa continúa diciendo: "Constando los actos de tracto sucesivo de una serie de actos o hechos afectos a un solo fin, para saber si procede o no la suspensión respecto de ellos hay que hacer un distinguo: si la suspensión se solicita después de que se han ejecutado algunos de dichos actos teleológicamente unitarios, es a todas luces improcedente, por estarse en presencia de actos consumados; por el contrario, si la suspensión se pide antes de que se ejecuten ciertos actos o hechos que deban realizarse para obtener el fin común, no obstante que ya hayan tenido lugar otros anteriores, la suspensión respecto de los primeros es perfectamente procedente, cuyos efectos consisten en evitar o impedir la continuación de la serie o sucesión."

Dicho argumento se encuentra reforzado por la siguiente jurisprudencia:

*ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman.*<sup>93</sup>

<sup>92</sup> BURGOA, Orhuela Ignacio. Op. Cit. p. 715.

<sup>93</sup> JURISPRUDENCIA consultable en la página 33 de la Octava parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1995.

### Actos futuros inminentes y probables.

Si tomamos en cuenta la acepción estricta del acto futuro, tenemos que éste no puede producir ningún efecto jurídico, puesto que aún no tiene existencia material y por ende, al no producir agravio alguno al individuo, no puede ser reclamado mediante el juicio de amparo. Sin embargo la jurisprudencia ha dividido los actos futuros en futuros inminentes y futuros probables.

"Los actos futuros inminentes son aquellos que están próximos a realizarse de un momento a otro y cuya comisión es más o menos segura en un lapso breve y reducido o bien existe la inminencia de su realización."<sup>94</sup> Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que tales actos no pueden ser considerados como futuros, pues ya han sido dictados y únicamente hace falta su ejecución, lo que hace que se suprima la característica de incertidumbre y que su futuridad radique exclusivamente en su realización.

Respecto a los actos futuros probables, se dice que son aquellos de los cuales no se tiene una certeza clara y fundada de que se realicen; no tienen existencia puesto que no se han dictado y no se tiene la seguridad de que en realidad lleguen a existir.

La suspensión es procedente respecto de los actos futuros inminentes e improcedentes por lo que toca a los futuros probables.

La procedencia de la suspensión de los actos inminentes se robustece con la siguiente ejecutoria: "*Si la ejecución de un acto por parte de las autoridades responsables, sólo depende de que se llene un requisito legal, es incuestionable que el acto tiene un carácter de inminente, para un futuro próximo, y que, por lo mismo, para los efectos de la suspensión tiene existencia real.*"<sup>95</sup>

## D) LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO INDIRECTO.

En este capítulo trataremos de la suspensión del acto reclamado en los juicios de amparo que se ventilan ante los Jueces de Distrito, que par efectos de nuestro objeto de estudio es el que nos interesa por el momento.

Ricardo Couto afirma que existen dos géneros de suspensiones: la que tiene por objeto impedir que el acto reclamado se consume irreparablemente, dejando sin materia el amparo, y la que se propone evitar perjuicios al agraviado; la primera es conocida en la ley con el nombre de suspensión de oficio; a la segunda se le llama suspensión ordinaria o a petición de parte. Lo anterior es corroborado por el artículo 122 de la Ley de Amparo, que dice: "En los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo."

<sup>94</sup> GONGORA, Pimentel. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, p 146.

<sup>95</sup> Utah Tropical Fruit C. Quinta Epoca Tomo XXVIII, p 1224

## 1.- LA SUSPENSIÓN DE OFICIO

En opinión de Ignacio Burgoa,<sup>96</sup> " la suspensión oficiosa o de oficio es aquella que se concede por el Juez de Distrito sin que previamente exista ninguna gestión del agraviado solicitando su otorgamiento. La procedencia de la suspensión oficiosa, derivada de un acto unilateral y motu proprio de la jurisdicción, obedece a la gravedad del acto reclamado y al peligro o riesgo de que, de ejecutarse este, quede sin materia el juicio de amparo por imposibilidad de que se cumpla la sentencia constitucional que confiera al quejoso la protección de la justicia federal."

La suspensión de oficio tiene su fundamento en la gravedad de la infracción o bien en el peligro de que lleguen a consumarse los actos que se reclamen, haciendo físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental violado.

Para la concesión de la suspensión de oficio se toma en cuenta la gravedad del acto que se reclama, es decir, la urgencia de detenerlo para evitar que se causen daños y perjuicios que impidan restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada o que se pierda la materia del juicio de amparo y sea inútil la ejecución de la sentencia definitiva que pronuncie la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Acto Reclamado.

"Esta es una condición de hecho que no se puede condicionar a un análisis formal, que pudiera propiciar un daño irreparable a las personas y al sistema. ¡Esa es la suspensión de oficio!"<sup>97</sup>

De acuerdo con el artículo 123 de la Ley de Amparo, la suspensión de oficio procede:

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

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

*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 su inmediato cumplimiento, y 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 o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos*

<sup>96</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio, Op. Cit., pag. 720

<sup>97</sup> V CASTRO, Juventino, La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, pag 102

*prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de éste 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.*

La primera fracción determina actos concretos que ameritan su aplicación, como son la pena de muerte, deportación, destierro, y los enumerados por el artículo 22 constitucional como las penas de mutilación y de infamia, marcas, azotes, palos, tormentos, multas excesivas, confiscación de bienes, y cualesquiera otras inusitadas y trascendentales. Mientras que la fracción segunda, previendo que pudieran existir otros actos que hagan imposible la restitución de la garantía violada, establece una regla general para la procedencia de la suspensión de oficio.

Del precepto transcrito anteriormente, Ricardo Couto<sup>98</sup> hace derivar dos clases de actos: unos, como la pena de muerte, de mutilación e infamia, la marca, los azotes, los palos y el tormento, que son de tal naturaleza que, si llegan a consumarse, hacen físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada, y otros como el destierro, la multa excesiva y la confiscación de bienes, que aunque se consumen, hacen posible la reparación del agravio. Concluyendo que debido a la distinta naturaleza de unos y otros actos, "lleva a pensar que el propósito del legislador, al ordenar la suspensión de oficio tratándose de ellos, no fue solo el de impedir su consumación, por ser irreparable, sino también el de evitar que puedan tener lugar ni por un solo momento, por la gravedad que revisten".

Por su parte, Ignacio Burgoa, manifiesta que la procedencia de la suspensión de oficio en el juicio de amparo indirecto, está en razón de dependencia con dos factores: la naturaleza del acto reclamado, que acusa gravedad en cuanto a los efectos de su ejecución para el agraviado, y la necesidad de conservar la materia del amparo, evitando la imposibilidad de que se restituya al quejoso en el uso y goce de la garantía constitucional violada; encontrando dichos factores, determinantes, exclusivos y limitados de la procedencia de la suspensión oficiosa en el artículo 123 de la Ley de Amparo, antes transcrito.

En cuanto a los efectos del otorgamiento de la suspensión de oficio, Juventino V. Castro<sup>99</sup> analiza el último párrafo del precepto citado, afirmando que se ha dado una interpretación ilógica a dicha providencia, pues para él los efectos de la suspensión de oficio únicamente pueden ser: que cese y se remueva el riesgo de pérdida de la vida del quejoso; que no se ejecute la deportación o el destierro; y que cese de aplicarse o de intentar aplicar las penas inusitadas y trascendentales. Tan sólo esos efectos. Refuta dicha disposición diciendo: "Si se quiere combatir

---

COUTO, Ricardo. Op Cit ; pag 114

<sup>99</sup> V. CASTRO, Juventino. La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, pág 92

aprehensiones ilegales, retenciones indebidas, presiones o molestias fuera de derecho, desconocimientos de derechos, molestias en el ejercicio de éstos, y situaciones parecidas, el quejoso o agraviado puede solicitar -y tramitar por tanto- una suspensión provisional -anticipatoria de la definitiva-, también de emergencia por el *periculum in mora*, pero con tratamiento distinto, eliminando la no substanciación de un incidente suspensorial.

A diferencia de otros tratadistas que consideran que la suspensión de oficio debe proceder contra actos que por la gravedad que revisten deben ser suspendidos sin más condiciones que la presentación de la demanda, Juventino V. Castro está a favor únicamente de que se conceda contra los actos señalados en la fracción I del citado precepto, toda vez que en el caso diverso, contemplado en la segunda fracción es, a su juicio, innecesario que se conceda la suspensión sin la tramitación del incidente respectivo, tal y como se lleva al cabo en la suspensión a petición de parte.

## 2.- LA SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE

A diferencia de la suspensión de oficio, que debe ser concedida por los jueces, aunque el interesado no lo solicite o manifieste una voluntad en contrario, debido al grave carácter que revisten los actos contra los que procede, y que tiene como propósito mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva se consuma en una forma irreparable, la suspensión a petición de parte u ordinaria, tiene como propósito evitar perjuicios al agraviado con la inmediata ejecución del acto reclamado, y debido a que es del interés particular del quejoso el que se suspenda el acto reclamado, la procedencia de dicha suspensión está supeditada a la petición que de ella haga el interesado, siendo la solicitud de la misma, una condición de procedencia.

Otra diferenciación, entre ambos tipos de suspensión, y que tiene a bien expresar Juventino V. Castro, es que, "la suspensión a petición de parte se sujeta a condiciones y requisitos especiales, y el órgano jurisdiccional examina en principio el fondo a decidir, y a obtener garantías para indemnizar al tercero que previamente obtuvo ( y al final retuvo), pero a quien se le retrasó la ejecución del acto reclamado que le era originalmente favorable."<sup>100</sup> Lo anterior se refiere a que para la concesión de la suspensión es necesario que se actualicen determinadas circunstancias previstas por la ley de amparo, asimismo, dicha concesión implica que el juzgador se provea de las respectivas garantías que servirán para resarcir los posibles daños que pudieran causarse a terceros con la concesión de dicha institución.

Ignacio Burgoa agrupa los requisitos a que está sujeta la suspensión a petición de parte en dos especies, a saber: requisitos de procedencia y requisitos

<sup>100</sup> Ibid. pag 102

de efectividad. "Los primeros están constituidos por aquellas condiciones que se deben reunir para que surja la obligación jurisdiccional de conceder la suspensión; los segundos implican aquellas exigencias legales que el agraviado o quejoso debe llenar para que surta sus efectos la suspensión obtenida."<sup>101</sup> De aquellos hablaremos en el siguiente apartado.

## **2.1. CONDICIONES DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE**

**EXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS.-** En virtud de que la suspensión opera frente a los actos que se reclaman, resulta obvio que debe tenerse la certeza de los mismos, pues en caso de no existir, o si el quejoso no comprueba su existencia, y al no haber materia sobre qué decretar la suspensión, ésta deberá negarse.

**NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO PARA EFECTOS DE SU PARALIZACIÓN.-** Se refiere a la necesidad de que el acto que se reclama sea susceptible de suspenderse de acuerdo con su naturaleza, verbigracia, que no sea negativo ni esté totalmente consumado, pues en estos casos la improcedencia de la suspensión es obvia.

**SATISFACCIÓN DE LOS REQUISITOS LEGALES.-** Nos referimos a los elementos señalados por el artículo 124 de la Ley de Amparo, mismos que debido a su importancia y extensión serán analizados en el siguiente apartado.

## **2.2. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN, PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO.**

En términos del artículo 124 de la Ley de Amparo, los requisitos que deben llenarse para conceder la suspensión de los actos reclamados son los siguientes:

a) **SOLICITUD DE LA SUSPENSIÓN.-** De acuerdo con Ignacio Burgoa,<sup>102</sup> esta condición es inherente al principio de la petición de parte como causa generadora de la actuación jurisdiccional, de tal modo que, no existiendo aquélla, no puede ésta desplegarse. Este requisito obedece a que se toma en cuenta el propio interés del agraviado, por no revestir los actos reclamados el carácter de gravedad suficiente para ser suspendidos oficiosamente, como se vio anteriormente.

---

BURGOA, Onhuela Ignacio. Op Cit : Pag 722

<sup>101</sup> - Ibid pag 723

b) **INQUEBRANTO DEL INTERES SOCIAL.**- La Suprema Corte ha dicho que interesan a la sociedad, las leyes, decretos o los actos que en cumplimiento de ellas se ejecutan, que tocan a su organización, conforme a las bases fundamentales establecidas por la Constitución, o que afectan de un modo directo a toda la comunidad. Ignacio Burgoa<sup>103</sup> afirma que el interés social se traduce en cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja o evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común. Al respecto, continúa diciendo: "Cuando el acto reclamado, por demás arbitrario, desmánico o tiránico que se suponga y aunque revele una notoria inconstitucionalidad (cuestiones éstas cuya calificación es ajena a la institución suspensiva), persigue como fin inmediato y directo algún provecho directo a la sociedad, bien sea procurando satisfacer una necesidad colectiva, evitar un mal público u obtener un verdadero beneficio común, la suspensión no debe concederse, ya que en caso de que se otorgase, se afectaría el interés social, cuya necesaria preservación rebasa en muchas ocasiones los límites de la jurisdicción, circunstancia ésta que solo es motivo de invalidación del expresado acto, pero no de su paralización dentro del juicio de amparo." En efecto, el interés social se toma en cuenta únicamente por cuanto hace a la decisión sobre la suspensión del acto reclamado, no así en el caso de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del mismo, pues con ello se quebrantaría el principio de la supremacía de la Constitución.

Al respecto, Juventino V. Castro<sup>104</sup> expresa que el interés social es el que corresponde a los miembros de la Nación, en su calidad de sociedad civil, y al cual no debe afectársele, bajo ningún concepto, a través de la suspensión del acto de autoridad reclamado.

c) **NO CONTRAVENCION A DISPOSICIONES DE ORDEN PUBLICO.**- Este requisito exige que, de otorgarse la suspensión, no se contravengan disposiciones de orden público. Resulta complicado establecer un concepto definitivo de "orden público", pues como es bien sabido, dicha cuestión no se ha generalizado en el ámbito de la doctrina jurídica, sin embargo, nos parece que la opinión de Ignacio Burgoa<sup>105</sup> acerca de éste aspecto abarca en gran parte las exigencias que el orden público presenta en materia de suspensión, pues el maestro afirma que el orden público consiste en el arreglo, sistematización o composición de la vida social con vista a la determinada finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, a procurar un bienestar público o a impedir un mal al conglomerado humano. Por su parte Juventino V. Castro<sup>106</sup>, afirma que para él, el

---

Ibid : p 739

<sup>103</sup> V. CASTRO, Juventino. Op Cit , Pag 110

BURGOA. Orihuela Ignacio: Op Cit , pag 733

<sup>104</sup> V. CASTRO, Juventino, Op. Cit , Pág. 110

interés público es el del Estado, como órgano de la sociedad política, y es el que la disposición constitucional ordena armonizar con el interés individual.

La Suprema Corte ha sostenido que interesan al Estado las leyes o decretos que arreglan su patrimonio o que atañen al ejercicio de las funciones esenciales que debe desempeñar.

No obstante lo anterior, cabe destacar la acertada opinión de Juventino V. Castro acerca de tan complicados conceptos, en el sentido de que son conceptos difíciles de identificar, puesto que salvo los casos de leyes y reglamentos que dogmática y arbitrariamente declaran: <<todas las disposiciones de esta ley o reglamento deberán ser consideradas de orden público>>, sin obsequiarnos con la gracia de una definición o una clave de la declaratoria unilateral, queda en total interrogante cómo identificamos al interés social y a las disposiciones de orden público. Es importante preponderar la suma trascendencia de la definición en estos casos, ya que si hay perjuicio al interés social o contravención a disposiciones de orden público, con base en ello se niega la suspensión de los efectos de un acto de autoridad, pudiendo realizarse dicho acto y permitiendo su consumación, lo cual hace que el amparo automáticamente quede sin materia. Al respecto, Juventino V. Castro expresa, "Ello equivale a decir: <<No es procedente la acción de amparo contra actos que impidan la plasmación del interés social o la aplicación de disposiciones de orden público>>. Para la eficacia de la acción de amparo, esta conclusión es simplemente mortal, y por tanto inaceptable."<sup>107</sup>

Cabe mencionar el criterio jurisprudencial que existe a propósito del concepto de orden jurídico e interés social:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Enero de 1997

Tesis: I.3o A. J/16

Página: 383

*SUSPENSIÓN. NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la*

---

<sup>107</sup> V. CASTRO, Juventino. Op. Cit., Pág. 108

*declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.*

### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1033/89.- Minerales Submarinos Mexicanos, S.A (Recurrente: Secretario de Programación y Presupuesto y otras).- 8 de agosto de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel - Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Queja 283/95.- Delegado del Departamento del Distrito Federal en Benito Juárez y otras.- 16 de octubre de 1995.- Unanimidad de votos.- Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Queja 393/95.- Berel, S.A.- 8 de diciembre de 1995.- Unanimidad de votos.- Ponente: Lourdes Margarita García Galicia, en funciones de Magistrado por ministerio de ley.

Queja 423/95.- Colin y Lozano, S. de R.L.- 3 de enero de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretaria: María de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 553/96.- Berel, S.A.- 1o. de marzo de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Fernando Lanz Cárdenas - Secretario: Vicente Román Estrada Vega.

d) DIFICULTAD EN LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS - Resulta complicado establecer un concepto general y abstracto de "difícil reparación", pues su alcance puede delimitarse en la aplicación a cada caso concreto. En opinión de Ignacio Burgoa<sup>108</sup>, un daño o un perjuicio que cause la ejecución del acto reclamado son difíciles de repararse, cuando se tienen que poner en juego varios, costosos e intrincados medios para obtener la restauración de la situación que prevalecía con anterioridad al desempeño de la actuación autoritaria impugnada. Juventino V. Castro<sup>109</sup> establece que en este caso, el juez debe apreciar en forma objetiva, en qué peligro real está colocado un quejoso o agraviado, no tanto para concluir en que el acto se va a consumir en su totalidad, sino si los daños y perjuicios que se causen son o no de difícil reparación.

Para el estudio de la suspensión a petición de parte, es necesario analizar conjuntamente los preceptos que la regulan, siendo éstos, como ya mencionamos, la fracción X párrafo primero, del artículo 107 constitucional, y el artículo 124 de la Ley de Amparo, mismo que reglamenta aquél; para cuyo efecto me permito transcribirlos a continuación:

*Art. 107... X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.*

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

*I. Que la solicite el agraviado;*

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

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

<sup>108</sup> BURGUA, Onhuela Ignacio. Op. Cit., Pág. 74o

<sup>109</sup> V. CASTRO, Juventino. Op. Cit., Pág. 115

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

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

Siguiendo con la disertación de Ricardo Couto<sup>110</sup>, acerca de tan importante asunto, el autor afirma que haciendo un análisis de ambos preceptos se deriva que los mismos no están de acuerdo por varios motivos: Primeramente, porque el artículo 124 de la Ley de Amparo hace de la concesión de la suspensión un deber, cuando se reúnen los requisitos del artículo, y porque impone al juez la obligación de negar aquella en los casos que enumera, mientras que el artículo 107 constitucional en su fracción décima, se destaca la potestad del juez para conceder o negar la suspensión y la aceptación de un criterio, en el que se relacionen la naturaleza de la violación con el perjuicio al agraviado y a los terceros y con el interés social, toda vez que la necesidad de relacionar estos hechos impone el ejercicio de tal facultad. En segundo lugar porque la Ley de Amparo no relaciona entre sí los diversos elementos que deben concurrir para la determinación del criterio judicial, sino que toma esos elementos aisladamente, haciendo depender la procedencia de la suspensión, fundamentalmente de que con ella no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; de modo que teniendo estos elementos carácter primordial, no importa si se causan al agraviado daños y perjuicios de difícil reparación, pues la suspensión tendrá que negarse, únicamente en el caso de que no exista interés social en la ejecución del acto, podrá estudiarse si los daños y perjuicios al quejoso son de difícil reparación, y si se estima que no lo son, también habrá que negar la suspensión. En tercer lugar, porque la Ley Reglamentaria no toma en cuenta la naturaleza de la violación alegada como lo hace el precepto constitucional. Al respecto, Ricardo Couto concluye afirmando que "...el legislador de la Ley Reglamentaria del Amparo no hizo sino reproducir, con ligeras variantes, el sistema de la Ley de Amparo anterior, ignorando que la Constitución cambió radicalmente dicho sistema al introducir un nuevo elemento para la procedencia de la suspensión, o sea, la naturaleza de la violación alegada.

Continuando con la cuestión acerca de la naturaleza de la violación alegada a que alude dicho precepto constitucional, observamos que existe cierta variación en el principio de que la institución de la suspensión en el juicio de amparo no se ocupa de asuntos que tengan que ver con el fondo del asunto, pues como afirma Juventino V. Castro, "Es lógico que se cuestione por un analista que, si el juzgador -que debe otorgar o negar la medida cautelar-, está obligado a tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada para resolver la suspensión, forzosamente

---

<sup>110</sup> COLTO, Ricardo; Op Cit: Pág 124 y ss.

tendrá que analizar una cuestión que pertenece al fondo de la contienda, y no a la incidental."<sup>111</sup>

En nuestra opinión, estamos de acuerdo con Juventino V. Castro en el sentido de que el juzgador, al resolver acerca de la Suspensión del Acto Reclamado no puede mantenerse al margen de cuestiones pertenecientes al fondo *del asunto*, pues como vimos anteriormente al señalar las enormes similitudes entre la institución suspensiva y las providencias cautelares, uno de los principales objetivos que se persiguen con la suspensión es el de anticipar los resultados de la sentencia *definitiva* y aunque no le corresponda pronunciarse sobre el fondo del asunto, es decir, acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, resulta necesario analizar aspectos relacionados con ello.

### 2.3. REQUISITOS DE EFECTIVIDAD DE LA SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE

Tales requisitos se refieren a todas aquellas condiciones que el juez señala y que el quejoso o tercero perjudicado, en su caso, *deben satisfacer, para que surta sus efectos* la suspensión que se haya concedido.

"Los requisitos de efectividad implican exigencias posteriores a la concesión de la suspensión".<sup>112</sup>

a) LA GARANTÍA - Una vez que se han satisfecho los requisitos establecidos en ley para la procedencia de la suspensión, ésta puede concederse, pero si hay un tercero interesado en que el acto reclamado se lleve al cabo, entonces el agraviado tendrá que otorgar garantía suficiente para responder de los daños y perjuicios que pudieran causarse al tercero, en caso de que la sentencia de amparo sea desfavorable para aquél, según lo dispuesto por el artículo 125 de la Ley de Amparo. El monto de dicha garantía debe ser fijado por el juez de Distrito y puede consistir en fianza, hipoteca, prenda o depósito. En el segundo párrafo del mismo precepto se establece que cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado, que no sean estimables en dinero, la autoridad que conoce del juicio de amparo tiene la potestad de fijar discrecionalmente el importe de la garantía. Los terceros perjudicados a favor de los cuales debe otorgarse la garantía están descritos en el artículo 5º de la Ley de amparo.

b) LA CONTRAGARANTÍA.- Por medio de la contragarantía, el tercero perjudicado con la suspensión del acto reclamado, *tiene derecho a obtener la ejecución de éste último*. Precisamente, la contragarantía ha sido llamada así, porque hace nugatorios los efectos de la garantía.

<sup>111</sup> V. CASTRO, Juventino. Op Cit . Pag. 105  
<sup>112</sup> BURGOA, Onhuala Ignacio, Op Cit p 760

Según lo ha establecido la jurisprudencia de la Suprema Corte, la *contragarantía garantiza mayores responsabilidades*, toda vez que debe ser suficiente para resarcir al quejoso de los daños y perjuicios que se le causen con motivo de la ejecución del acto reclamado y además, para hacer posible la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías.

La *contragarantía* está contemplada en el artículo 126 de la Ley de amparo, mismo que al respecto dice: "La suspensión otorgada conforme al artículo anterior quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en caso de que se le conceda el amparo.

## CAPITULO CUARTO

# EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN

---

SUMARIO A.- Naturaleza del Incidente B - Solicitud de la Suspensión  
 1- Auto Inicial 2- Suspensión Provisional 3- Informe Previo 4-  
 Audiencia Incidenta 5- Suspensión Definitiva C- Revocación y  
 Modificación de la Suspensión.

### A) NATURALEZA DEL INCIDENTE.

Consideramos que el nombre que se le ha dado al incidente de suspensión es el más adecuado, dada la naturaleza accesoria que presenta frente a la cuestión principal, y porque sobreviene en el decurso de la tramitación del juicio de garantías enlazándose con éste, aunque se substancie en forma separada. Al respecto, Ignacio Burgoa sostiene que: "...siendo la cuestión relativa a la suspensión del acto reclamado de índole incidental o accesoria a la controversia o contienda fundamental, su substanciación procesal reviste el carácter de incidente, tal como se le denomina doctrinal, jurisprudencial y legalmente."<sup>113</sup>

"El incidente de suspensión, como su mismo nombre lo indica, tiene por objeto estudiar si se concede o niega la suspensión provisional o definitiva, esto es, si se dicta o no la orden para que la autoridades responsables no ejecuten el acto reclamado."<sup>114</sup>

"La providencia sumaria es, una providencia provisoria que aspira a convertirse en definitiva; nace provisoria, pero con la esperanza de perder en un determinado momento ese carácter de provisoriedad, y de convertirse así, lo mismo que si hubiera tenido su origen en el proceso ordinario, en la providencia que define irrevocablemente el mérito".<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Ibid., pag. 779

<sup>114</sup> ROSALES, Aguilar Remulo, Formulario del Juicio de Amparo; Tercera Edición, México; Ediciones Botas, 1973, p. 231.

<sup>115</sup> CALAMANDREI, Piero: Citado por Juventino V. CASTRO, La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo; Editorial Porrua; Pag. 124

A continuación, hablaremos de cada una de las etapas que conforman el incidente de suspensión, haciendo mención únicamente de los elementos más importantes a fin de tener una idea general de la tramitación del mismo.

## B) SOLICITUD DE LA SUSPENSIÓN.

De acuerdo con el artículo 141 de la Ley de Amparo, el incidente de suspensión se puede promover en cualquier tiempo, mientras no se haya dictado *sentencia ejecutoria en el juicio*, lo cual hace derivar que la petición puede hacerse en el mismo escrito de demanda o con posterioridad a su presentación. En cualquier caso, la petición deberá hacerse por escrito, existiendo la posibilidad de hacerlo *via telegráfica*, con la debida ratificación, cuando se presenten los casos a que se refieren los artículos 38, 39 y 40 de la Ley de amparo, que grosso modo tratan de la facultad que tienen los jueces de primera instancia y otras autoridades judiciales, - cuando en algún lugar no resida juez de Distrito - de recibir las demandas de amparo y ordenar que se rindan los informes respectivos, entre otras cosas.

En caso de hacer la petición en la misma demanda de amparo, deberán acompañarse además, las copias que la ley requiere para las autoridades responsables y para los terceros, y para formar el incidente de suspensión y el duplicado que de él debe llevarse, de conformidad al artículo 142 de la Ley de Amparo.

### 1.- AUTO INICIAL.

Se trata del primer auto del incidente en el que se concede o niega la suspensión. Dentro del mismo auto, y para resolver sobre la *suspensión definitiva*, se solicita de la autoridad o de las autoridades responsables, su informe previo, acompañándoles una copia de la demanda, y previniéndoles que deben rendirlo dentro de veinticuatro horas, sin perjuicio de ampliarse por razón de la distancia, teniendo en cuenta la facilidad o dificultad de las comunicaciones, sin que dicha ampliación pueda exceder de un día por cada cuarenta kilómetros, según lo establece la fracción IV del artículo 24 de la Ley de Amparo.

Al dictarse el auto inicial del incidente de suspensión, se señalará día y hora para llevar al cabo la audiencia incidental, dicha celebración, deberá tener verificativo dentro de las *setenta y dos horas siguientes al término* en que las autoridades responsables deban rendir su informe previo.

Tanto el tercero perjudicado, si es que hay, como el Ministerio Público, deben ser *notificados oportunamente del día y hora señalados para la audiencia*.

Es importante señalar que los términos en el incidente de suspensión se cuentan de momento a momento, sin excluir los días inhábiles, pero únicamente

por cuanto hace al término de veinticuatro horas que se da a las autoridades responsables para rendir su informe y el de setenta y dos horas a contar de la expiración de aquél, para la celebración de la audiencia y resolución de la suspensión solicitada, ya que tratándose de los demás términos, debe estarse a las reglas generales, conforme a las cuales, la promoción de la suspensión y la substanciación del incidente, deben hacerse en horas y en días hábiles, entendiéndose por días hábiles todos los del año, con excepción de los sábados y domingos y los señalados por el artículo 23 de la Ley de Amparo. No obstante, en casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, el juez podrá habilitar los días u horas inhábiles, para la admisión de la demanda y la tramitación del incidente de suspensión. (Artículo 23, párrafo cuarto).

## 2.- SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

La Suspensión Provisional tiene su fundamento en el artículo 130 de la Ley de Amparo, en el cual se le contrasta con la suspensión definitiva, en los términos siguientes: "En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal."

En opinión de Ignacio Burgoa, esta suspensión es, desde luego, "una paralización que afecta la actividad autoritaria impugnada en la vía de amparo por el agraviado, y recibe el adjetivo de "provisional", porque su subsistencia dura mientras el Juez de Distrito dicta la resolución que corresponda en su incidente de suspensión, concediendo o negando la cesación definitiva del acto reclamado."<sup>116</sup>

Cabe señalar que el auto que concede o niega la suspensión provisional, es impugnable, mediante el recurso de queja conforme al artículo 95, fracción XI, de la Ley de Amparo.

## 3.- INFORME PREVIO.

El informe previo, es el acto por virtud del cual las autoridades responsables manifiestan si son o no ciertos los actos reclamados por el quejoso en su demanda de garantías y exponen las razones que estiman pertinentes para demostrar la

<sup>116</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio: Op. Cit., pag. 781

improcedencia de la suspensión definitiva solicitada por aquél. Dicho informe está previsto por el primer párrafo del artículo 132 de la Ley de Amparo.

A diferencia del informe justificado en el que se defiende la constitucionalidad del acto reclamado, el informe previo no debe referirse en modo alguno al fondo del asunto, sino que tiene que limitarse a expresar si los actos impugnados son ciertos o no lo son y a exponer motivos para que se niegue la suspensión definitiva.

#### 4.- AUDIENCIA INCIDENTAL.

Es uno de los actos más importantes del incidente de suspensión, su señalamiento se fija en el auto incidental inicial, y durante su celebración, comprende tres periodos procesales: el probatorio, en el que se ofrecen, admiten y se desahogan las pruebas, el de alegatos y el de resolución.

La audiencia incidental deberá llevarse al cabo, aunque no se haya recibido el informe previo de la autoridad responsable, lo que da lugar a que se presuman ciertos los actos reclamados.

Durante la audiencia se ofrecerán y recibirán las pruebas, se oirán los alegatos de las partes y se pronunciará la resolución correspondiente.

Aunque las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, sí pueden nombrar un delegado para que asista a la audiencia, para el solo efecto de rendir pruebas y hacer promociones en la propia audiencia.

Las únicas pruebas admisibles en la audiencia incidental son la documental y la de inspección judicial, teniendo como excepción a la testimonial, en tratándose de los actos a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Amparo. La restricción de las pruebas se debe a la perentoriedad del término para resolver sobre la suspensión, lo cual hace incompatible recibir pruebas que ameriten una preparación previa.

Una vez practicadas las pruebas que se hayan ofrecido en la audiencia incidental, las partes podrán exponer sus alegatos que en palabras de Ignacio Burgoa<sup>117</sup>, son las consideraciones jurídicas tendientes a demostrar, con apoyo en las probanzas aducidas, que la suspensión definitiva debe otorgarse o negarse, según el caso, por el Juez de Distrito.

#### 5.- SUSPENSIÓN DEFINITIVA.

La Suspensión definitiva se pronuncia a través de la sentencia interlocutoria, resultado del análisis de las constancias que conforman el incidente y de lo practicado en la audiencia incidental.

---

<sup>117</sup> Ibid., pag. 788

Por sentencia interlocutoria debemos entender "aquellas que deciden los incidentes surgidos con ocasión del proceso. Estas resoluciones, dictadas en medio del debate, van depurando el proceso de todas las cuestiones accesorias, desembarazándolo de obstáculos que impedirían una sentencia sobre el fondo. Normalmente la interlocutoria es sentencia sobre el proceso y no sobre el derecho. Dirime controversias accesorias que surgen con ocasión de lo principal"<sup>116</sup>

El Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, según lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción III de la Ley.

Declarada la procedencia de la suspensión, se debe fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, señalando las condiciones para que surta efectos dicha resolución, mismas que tenderán, unas veces a garantizar los posibles daños que con la suspensión puedan causarse al tercero perjudicado (art. 125), a garantizar el interés fiscal en otras (artículo 135); o a evitar que el quejoso pueda eludir la acción de la justicia, asegurando la posibilidad de devolver al mismo quejoso, ante el Juez, en caso de que se le niegue la protección constitucional (fianza, obligación de presentarse ante el Juez, no ausentarse del lugar de su domicilio, etc.). (SUPRA. Condiciones de efectividad).

### C) REVOCACION Y MODIFICACION DE LA SUSPENSION.

La concesión de la suspensión del acto reclamado no es definitiva e inmodificable, pues está sujeta a la facultad que el artículo 140 de la Ley de Amparo confiere al Juez de Distrito para revocar o modificar el proveído en que la decretó, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo correspondiente. Al ejercitar esta facultad, cuya procedencia está basada en la aparición de causas supervenientes durante la secuela del procedimiento que vengán a desvirtuar los fundamentos que tuvo el juzgador para conceder la suspensión, el Juez de Distrito debe cerciorarse de que dejaron de existir los elementos o condiciones que señala ya sea el artículo 123 para la procedencia de la suspensión de oficio, o el artículo 124 para la suspensión a petición de parte, obrando en su consecuencia, de acuerdo con las modalidades especiales del caso concreto.

La resolución que se dicta en el incidente de suspensión no es inmutable debido a su carácter provisional, y por lo mismo, además de que en su contra puede interponerse el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito (artículo 83, fracción II y 85, fracción I, de la Ley de Amparo) el Juez de Distrito, no obstante la resolución de segunda instancia, está facultado para modificar o revocar la providencia o su negativa, en cuanto se presenten los hechos

---

<sup>116</sup> - DIAZ DE LEÓN, Marco Antonio, Citado por Leopoldo DE LA CRUZ AGUERO, Breve Teoría y Práctica del Juicio de Amparo en Materia Penal, Editorial Porrúa, Pag. 19

supervenientes que justifiquen este cambio, y además, aunque la medida cautelar no se hubiese solicitado en el momento de presentación de la demanda, puede pedirse en cualquier tiempo, todo ello antes de que se dicte sentencia ejecutoria.

De lo anterior se infiere que una vez concedida la *suspensión definitiva*, el juez debe continuar observando la prosecución de las circunstancias que giran alrededor del incidente de suspensión, pues en caso de presentarse algunas que ameriten la modificación de la resolución emitida, deberá hacerlo en función de la potestad que le otorga el artículo 140. Y para ello, deberá asegurarse de que los elementos que señalan los artículos correspondientes que le sirvieron de fundamento para concederla han desaparecido.

## CAPITULO QUINTO

# ANÁLISIS LEGAL Y DOCTRINAL DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

---

SUMARIO A - Concepto de Acto Administrativo B - Efectos del Acto Administrativo C - La Clausura Administrativa (Concepto y Análisis de su constitucionalidad) D.- Consecuencias del Acto Administrativo de Clausura

Tomando en cuenta que el presente trabajo de investigación se aboca principalmente al estudio y análisis de la Suspensión del Acto Reclamado en tratándose de Clausura Administrativa, es pertinente abordar las características y elementos que conforman al acto administrativo como aspecto general, por medio de su conceptualización y referencia de sus efectos, con la finalidad de tener un panorama transparente que nos permita comprender de manera diáfana al acto específico de clausura.

### A) CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

La Administración se expresa por medio de actos administrativos. El acto debe ser regular en forma y contenido. Debe ser acorde al ordenamiento jurídico, fundarse en los hechos que se invocan como motivadores y tener los fines para los cuales el derecho concedió la potestad de dictarlo.

Rafael Bielsa dice que: "Puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos."<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*. T II. 6ª edición. La Ley. Buenos Aires, 1964 Citado por Rafael I MARTINEZ MORALES: *Derecho Administrativo*: Primer Curso. Segunda Edición, Mexico, Editorial Harla, 1994, pag 218.

Por su parte, Gabino Fraga sostiene que "La función administrativa es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales"<sup>120</sup>

Miguel Acosta Romero<sup>121</sup> aduce que, no obstante que el acto administrativo participe de las características del acto jurídico, al ser expresión de la voluntad y producir efectos jurídicos, tiene características propias, que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles; y lo define de la siguiente manera: "...el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Desde el punto de vista de su naturaleza, Gabino Fraga<sup>122</sup> clasifica a los actos administrativos en las categorías de actos materiales y actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que sí engendran consecuencias jurídicas.

El mismo autor, tomando en cuenta la razón de su contenido, clasifica los actos administrativos en las siguientes categorías:

1º Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.

2º Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica, y

3º Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Dentro de la primera categoría se encuentran, entre otros, los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones.

De la segunda categoría forman parte las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

En la tercera categoría se catalogan los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones

Precisamente, dentro de los actos destinados a restringir la esfera de los particulares, encontramos a las órdenes administrativas, mismas que constituyen actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de dar o hacer o de no hacer, llamándose según el caso, mandatos o prohibiciones.

<sup>120</sup> FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo, 32ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 229

<sup>121</sup> ACOSTA, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 11a edición, México, Editorial Porrúa, 1993, Pág. 715

<sup>122</sup> FRAGA, Gabino; Op. Cit., Pág. 230.

## B) EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Una vez que se emite el acto administrativo, debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quien se dirige y por los terceros que estuvieron involucrados en el mismo.

En la doctrina administrativa, los efectos del acto administrativo se estiman directos o indirectos, los primeros serán la creación, modificación, transmisión, declaración de dar, hacer o no hacer, o declarar un derecho; los segundos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

El efecto del acto administrativo, consiste en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general. En razón a que los derechos y las obligaciones se generan por virtud del acto administrativo especial en favor o en contra de determinada persona y en atención a su situación particular, se desprende que dichos derechos y obligaciones tienen, en principio, un carácter personal e intransmisible, de manera que sólo pueden ser ejecutados o cumplidos por la persona a la cual el acto se refiere.

Gabino Fraga hace un importante señalamiento acerca de los efectos del acto administrativo en el sentido siguiente: "Tratándose de los actos administrativos se puede afirmar que el principio que regula sus efectos es precisamente contrario al que rige en materia civil los efectos de los actos relativos a derechos patrimoniales; es decir, que la regla general es que las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo. Así el nombramiento de un funcionario obliga a todos los administrados a reconocerlo como tal; el otorgamiento de una concesión da al beneficiario un carácter especial frente a todos los individuos la obtención de un permiso para ocupación de una vía pública, impone a todos la obligación de respetar la ocupación."<sup>123</sup>

En mi concepto, de lo anterior se deriva que los derechos y obligaciones relativos a los actos Administrativos, son de carácter subjetivo y están referidos a casos concretos, sin embargo, tienen una eficacia *erga omnes*.

Sin embargo, dicha regla tiene su excepción, pues existen derechos de los particulares que la Administración está obligada a respetar, o que sólo puede afectar mediante ciertos requisitos; lo cual quiere decir que el acto administrativo no puede violar derechos anteriores, creados por otro acto administrativo o por un título especial de derecho público o de derecho privado.

El acto administrativo perfecto, como ha sido llamado doctrinalmente, produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos establecidos por las leyes, para que el propio

---

<sup>123</sup> Ibid , pp. 279 y s.

acto sea conocido, tales como los relativos a las notificaciones personales, o bien mediante publicación, en alguna de las formas que dispone la ley.

### C) LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA. Concepto y Análisis de su constitucionalidad.

"La clausura es un acto administrativo con fines preventivos o sancionadores, originada en el incumplimiento de ciertas normas gubernativas que impiden el funcionamiento de un establecimiento y que usualmente se lleva a cabo mediante la colocación de sellos en el inmueble afectado."<sup>124</sup>

Federico Berro<sup>125</sup>, basándose en el Código Penal de Uruguay, que califica a la clausura como forma represiva, entendiéndola por represión un "acto o conjunto de actos, ordinariamente desde el poder, para contener, detener o castigar con violencia actuaciones políticas o sociales.", comenta que la clausura no es una multa, sino la disminución típicamente represiva de bienes jurídicos del imputado (libertad de trabajo, privación de ganancias, etc.), sosteniendo que se diferencia de otras sanciones fiscales porque carece totalmente de efectos reparatorios o indemnizatorios.

Algunos juristas han cuestionado la constitucionalidad del acto administrativo de clausura. Al respecto, Teresita Rendon Huerta Barrera en su análisis a la clausura prevista como sanción administrativa en los reglamentos municipales, establece los siguientes cuestionamientos: ¿Las autoridades administrativas competentes para sancionar faltas o infracciones, están legitimadas para clausurar? ¿Qué medios de defensa tienen los particulares para combatir una clausura? Y por otra parte, ¿Cómo pueden actuar las autoridades municipales ante problemas en que se ve amenazado o quebrantado el orden, la seguridad, la paz pública, la higiene o la salud de la población, con la actividad de ciertos establecimientos?

Para llegar a tal determinación, es necesario realizar un estudio minucioso del artículo 21 constitucional, que enmarca la potestad de la autoridad administrativa para la aplicación de sanciones.

Únicamente tomaremos en cuenta la parte del precepto que tiene relación directa con el objeto del presente estudio, la cual establece:

<sup>124</sup> GONGORA, Pimentel Genaro David, "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo" pp 22 a 24

<sup>125</sup> BERRO, Federico, "El procedimiento de clausura como sanción ante infracciones fiscales", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, No. 3-4 92, Fundación de Cultura Universitaria, Agosto 1993, Montevideo Uruguay, p 408

*"... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso".*

Resulta pertinente transcribir el comentario que al respecto hace Sergio García Ramírez: "...El tercer tema del artículo 21 concierne a lo que se ha dado en llamar derecho penal administrativo. Aquí vienen al caso conductas cuya ilicitud es menos grave o intensa que la de los delitos: faltas o infracciones. Procede señalar que el derecho penal de orientación humanista - algunos dicen "democrática", expresión tal vez equívoca o inexacta en este punto - entiende que sólo deben ser considerados como delitos - y "tipificados", consecuentemente, en la ley punitiva - las conductas que más severamente afectan la vida en comunidad, aquellas que lesionan o ponen en peligro, con gravedad, los bienes jurídicos de mayor jerarquía. A éstas corresponden las penas regularmente aceptadas: capital, prisión prolongada, multa de elevada cuantía, etcétera. La sanción penal viene a ser así el último recurso del control social, no el primero. Si un comportamiento merece reproche, pero no tiene la entidad antisocial del delito, el orden jurídico acuerda otro género de consecuencias jurídicas: sanciones civiles o administrativas, semejantes en naturaleza a las penas del régimen punitivo ordinario, pero mucho menos rigurosas que éstas. Cuando se trata de faltas - que lo son a las leyes o reglamentos administrativos - nos hallamos, pues, ante el derecho penal administrativo o derecho de las contravenciones .. Para concluir el examen de este asunto, es pertinente observar que el texto del artículo 21 da entrada a los llamados reglamentos "autónomos", es decir, a los ordenamientos administrativos que no derivan de una ley - y que en esa virtud son heterónomos -, sino directamente de la propia Constitución. Generalmente se interpretó el artículo 21 en el sentido de que todo el sistema de faltas - definición de éstas, previsión de sanciones, creación de la judicatura especializada y procedimiento respectivo - se halla librado a normas reglamentarias; no rige aquí, pues, el principio de legalidad."<sup>126</sup>

Me parece un tanto ambigua la interpretación que da el maestro García Ramírez en la última parte de su comentario, pues él aduce que no rige el principio de legalidad en el caso de los ordenamientos que establecen sanciones administrativas, señalando que son autónomos y no heterónomos por no provenir de una ley secundaria, sin embargo, a reserva de que el principio de legalidad

<sup>126</sup> GARCÍA, Ramírez Sergio; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo I Novena edición, México, 1997. Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México p. 283 y 285

tenga otra acepción, siempre se ha entendido como aquél que tiene su fundamento en el artículo 16 de la Constitución General y que consiste en que toda autoridad debe actuar conforme al orden jurídico establecido anteriormente, y mostrar al particular o gobernado la legalidad de su actividad por medio de su fundamentación y motivación, basadas siempre en un ordenamiento jurídico, ya sea la carta fundamental, las leyes secundarias u otros ordenamientos como pueden ser los reglamentos, sin importar su jerarquía o si provienen de una ley reglamentaria o directamente de la ley fundamental, pues la Constitución no hace tal distinción.

Para corroborar lo anterior, me permito mencionar la aseveración externada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, quien al respecto sostiene: "Uno de los derechos fundamentales de nuestro régimen jurídico es el que puede enunciarse como el principio de legalidad. Este principio consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada; dicho en otras palabras, los órganos de la administración pública, sólo pueden hacer aquello que la ley les permite. Esto es lo que está fijado por la doctrina jurídica, pero, es así... ¿En verdad se someten al principio de legalidad los servidores públicos?"<sup>127</sup>

Por ello, considero que el principio de legalidad, por tener rango constitucional, y estar por encima de toda opinión doctrinal, sí rige para el caso en particular de que la autoridad municipal fundamente su actuar en un reglamento.

Volviendo al artículo 21 constitucional transcrito en la parte relativa a las sanciones por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía tenemos que dicho precepto claramente consigna que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, y en ningún momento estipula la procedencia o aplicación de la clausura.

"...la gama de sanciones administrativas, es realmente amplia desde el punto de vista doctrinario. Sin embargo, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución General de la República, está circunscrita la actuación sancionatoria de las autoridades sólo a la multa y al arresto."<sup>128</sup>

Por cuanto hace a la expresión: "las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.", podemos decir que la misma está plasmada en forma contundente y terminante, en el sentido de cuáles son las penas que las autoridades administrativas pueden imponer, siendo éstas la multa y el arresto, no así la clausura. No obstante lo claro del precepto, nos encontramos con múltiples ejemplos en los que el Poder Judicial Federal, ya sea a través de los Tribunales Colegiados de Circuito o de los Juzgados de Distrito, reconoce la existencia de la

<sup>127</sup> GONGORA, Pimentel Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, p. XXIV

<sup>128</sup> RENDON, Huerta Barrera Teresa "La Clausura Análisis sobre la constitucionalidad de esta figura prevista en algunos reglamentos municipales", *Revista Jurídica Jahserence*, Año 4, número 2, Mayo- Agosto, MCMXCIV Depto. de Estudios e Investigaciones Jurídicas p. 10<sup>7</sup>

clausura como sanción, aun cuando en la mayoría de los casos no haga pronunciamiento específico sobre su naturaleza y constitucionalidad.

A pesar de la evidente inconstitucionalidad del acto administrativo de *clausura*, en nuestro vivir diario pueden observarse numerosos casos en que la autoridad administrativa se da a la tarea de clausurar indiscriminadamente, sin que sus actos tengan una verdadera fundamentación, toda vez que actúan conforme a los reglamentos municipales que tienen contemplada a la *clausura como sanción* por infracción a tales ordenamientos, sin embargo, si se le puede llamar así, la regulación de la *clausura* se ha hecho en forma arbitraria pues se encuentra al margen de las disposiciones constitucionales, al no contemplarla.

Al respecto, Teresita Rendón Huerta sostiene que "...nuestros órganos de control constitucional, sólo se han abocado al análisis de requisitos formales respecto al tema que nos ocupa, y no así al estudio de fondo, a lo que sería propiamente la legalidad, legitimidad y constitucionalidad de la *clausura como sanción*, a la luz del artículo 21 Constitucional, lo cual nos parece preocupante, dado que son sólo ellos los competentes para declarar la inconstitucionalidad."<sup>129</sup>

Otra interesante opinión en torno al tema es la de Margarita Lomelí Cerezo, quien se refiere de modo específico al ámbito del Derecho Fiscal: "En mi concepto la Suprema Corte no da razones sólidas para desatender los términos literales del artículo 21 Constitucional, basándose sólo en que muchas leyes administrativas consignan sanciones distintas de la multa o el arresto, circunstancias de hecho que jurídicamente no basta para negar que las mismas leyes traspasan los límites claramente fijados en el artículo 21 Constitucional para la imposición de las sanciones de carácter administrativo."<sup>130</sup>

Por su parte, los Doctores Acosta Romero y Góngora Pimentel, señalan:

"Un análisis estricto de la Constitución nos permitirá afirmar que el poder sancionador de la Administración Pública, derivado del artículo 21 de la Constitución, solamente se refiere a los reglamentos gubernativos y de policía, mas no a todas las leyes administrativas en todos los ramos de la Administración Pública."<sup>131</sup>

En opinión de Federico Berro, "... quedan hipótesis de *clausura directa* por la Dirección General Impositiva y no se prevé el cumplimiento del debido proceso con la comparecencia del imputado y la posibilidad de que intente sus

<sup>129</sup> RENDÓN, Huerta Barrera Teresita. Op. Cit. p. 115.

<sup>130</sup> LOMELÍ, Cerezo Margarita. Derecho Fiscal Represivo. Ed. Porrúa México 1979 p. 50 Citado por Teresita Rendón Huerta Barrera p. 114

<sup>131</sup> GÓNGORA, Pimentel, Genaro y ACOSTA, Romero Miguel. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos (Doctrina - Legislación - Jurisprudencia) 3ª Edición. México, Ed. Porrúa, 1989 p. 115 Citado por Teresita Rendón Huerta Barrera. p. 114

defensas. El plazo de la ley para la decisión judicial es irrisorio e impide absolutamente el cumplimiento de este derecho del imputado.

Si consideramos el punto de esta forma simple, podríamos concluir que es un hecho sin arreglo y que la norma es completamente inconstitucional. No habría mucho más que decir"<sup>132</sup>

Para darle solución a dicha circunstancia, Rendón Huerta hace diversas propuestas, una que de aceptarse implicaría adecuar los ordenamientos conforme la Constitución General suprimiendo la clausura como sanción y otra que se pronuncia en el sentido de reformar el artículo 21 constitucional para que se adicione a la clausura en el grupo de sanciones.

"... quedan sólo dos caminos: 1) Adecuar nuestros reglamentos al texto constitucional, con la supresión de la clausura como sanción, o 2) Reformar el artículo 21 de la Constitución Federal, para ampliar la potestad sancionadora de la Administración, previendo expresamente la clausura, así como otras penas administrativas que de hecho se dan."<sup>133</sup>

Para que un particular se defienda de un acto clausuratorio proveniente de autoridades municipales, existen varios caminos legales: los recursos o medios de defensa establecidos por las leyes o reglamentos municipales, el Juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o bien el Juicio de Amparo

De la impugnación de un acto administrativo de clausura a través de cualquiera de los medios que hemos mencionado, se derivan dos hipótesis:

a) Que no se decrete con apoyo en disposiciones reglamentarias, sino como producto de una decisión unilateral de la autoridad municipal y sin fundamentación ni motivación. En este caso, estaríamos en presencia de una vía de hecho, por adolecer de vicios de fondo y forma y sería, por tanto, un acto fuera de procedimiento.

Por cuanto hace a ésta primera hipótesis, nos encontramos con el caso en que se violan las garantías de legalidad y de audiencia, pues la autoridad administrativa debe realizar diversas acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de tales derechos, como son el notificar por escrito al afectado las causas legales de la resolución correspondiente, señalando con precisión los preceptos legales aplicables y los hechos concretos que motivan la aplicación de tales preceptos, y dándole la oportunidad previa de probar y alegar lo que a su derecho convenga, antes de emitir el acto de clausura, pues no es suficiente el sólo hecho de pedir documentos y practicar una visita para luego proceder a la clausura, aun en el supuesto de que en el momento de clausurar se diese a conocer la orden

<sup>132</sup> BERRO, Fedenco. Op Cit ; p 413.

<sup>133</sup> RENDÓN, Huerta Banaera Teresita Op Cit ; p 115

relativa, pues con ello se estarían violando las garantías que otorgan los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

Son aplicables a lo anterior las siguientes tesis jurisprudenciales que indican los supuestos en que se viola la garantía de audiencia que lleva implícita la de legalidad al decretarse una orden de clausura, pudiéndose observar como lo comentábamos en párrafos anteriores que tácitamente se ha permitido la realización de dicha medida sancionadora a pesar de ser inconstitucional.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX- Abril

Página: 451

*CLAUSURA. GARANTÍA DE AUDIENCIA. Si la clausura es una sanción administrativa para una conducta infractora de disposiciones legales, a efecto de que no se viole la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución General de la República, antes de aplicar esa sanción se deben dar a conocer al afectado todos los elementos de cargo en su contra y darle también oportunidad razonable de probar y alegar lo que a su derecho convenga, previamente a la imposición y ejecución de la sanción. La única manera de que pudiera procederse a la clausura, sin respetar esa garantía de previa audiencia, sería el caso en que hubiese un peligro claro y presente de índole extraordinariamente grave para la paz o salud públicas, que por su naturaleza excepcional no permitiese la menor demora en la aplicación de la sanción de clausura, cuestión que las autoridades responsables tendrán la carga de demostrar a través de pruebas idóneas y plenas, si la invocan como sustento de su actuación.*

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 425/91. Julio Rigoberto Rodríguez Núñez. 15 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I Segunda Parte-1

Página: 319

*GARANTIA DE AUDIENCIA, COMO DEBE SATISFACERSE* Si de la orden de clausura no se desprende que previamente a su ejecución se hubiera notificado al quejoso, dándole a conocer las causas legales de la misma, señalando los preceptos legales aplicables y los hechos concretos a efecto de que hubiera oportunidad de probar y alegar lo que a sus intereses conviniera, sino que al ejecutarse sólo se le pide la licencia y se le practica una visita para dar fe de los hechos, se violan en perjuicio del quejoso las garantías individuales que otorgan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

#### TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 727/87. Luis López G. de Castellanos. 4 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Robustiano Ruiz Martínez. Secretaria: María Olivia Luna Pérez.

b) No obstante lo anterior, puede ocurrir que el acto o resolución que ordene clausurar, sea estructuralmente perfecto; esto es, que contenga los requisitos de fondo y forma, que esté fundado en un reglamento vigente, que estén bien plasmadas en un documento las razones que la autoridad haya tenido para emitirlo. En este supuesto, el juicio se dirigiría a combatir un acto de imposible o difícil reparación.

Aparentemente, en ambas situaciones se aprecian las consecuencias que pudieran tener, sin embargo, si analizamos detenidamente este último supuesto, nos preguntaríamos ¿qué alegaría el particular al formular sus agravios, si como dijimos, el acto es "perfecto"?

En torno a este dilema, Huerta Rendón nos da una respuesta precisa, al manifestar:

"Aun cuando al respecto y para el ámbito municipal, no exista jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a nuestro juicio se trata de inconstitucionalidad manifiesta, más cuando vemos que la Norma Fundamental, sólo autoriza a la imposición de la multa o el arresto. Esto es precisamente lo que cabría como argumento del particular, la inobservancia del principio de primacía constitucional prescrito por el artículo 133."<sup>134</sup>

En efecto, no existe jurisprudencia definida en torno a la inconstitucionalidad del acto de clausura. sin embargo, existen tesis aisladas en ese sentido, como las siguientes:

---

<sup>1</sup> Ibid., p. 123

Quinta Epoca  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: LXXXIX  
Página: 3183

*CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS, POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Los actos de clausura de un establecimiento son en sí mismos inconstitucionales.*

TOMO LXXXIX, Pág. 3183.- Gaviota Corta Juan.- 26 de septiembre de 1946.- Cuatro votos.

Quinta Epoca  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: LXXXIII  
Página: 3774

*COMERCIO, CLAUSURA DE. La clausura de un establecimiento comercial, el decomiso o desposeimiento de sus existencias, etc., son actos inconstitucionales en sí mismos, porque solamente pueden llevarse a cabo en los casos limitativamente señalados por la ley.*

Stavchansky Esther. Pág. 3774 Tomo LXXXIII. 9 De Marzo De 1945. 4 Votos.

No obstante que existen estos criterios jurisprudenciales, la verdadera naturaleza de la clausura administrativa queda aún sin definir, pues las referidas tesis únicamente hacen alusión a la inconstitucionalidad del acto, sin exponer las razones y fundamentos, aunado a que tácitamente ya ha sido aceptado por la jurisprudencia.

No sobra decir que si el acto de que se trata carece de fundamentación, no existirá para el gobernado, la obligación de agotar los recursos o medios de defensa ordinarios, tal como lo prescribe el último párrafo de la fracción XV del artículo 37 de la Ley de Amparo.

A pesar de lo anterior, debemos tomar en cuenta que la realidad social exige la actividad de la autoridad municipal, en el sentido de mantener el orden público, decretando el cierre temporal o definitivo de ciertos establecimientos, que amenazan o perturban la seguridad, la salud, el saneamiento moral de los pueblos, la paz, etc. Ante tales circunstancias, la autoridad municipal no debe quedar

paralizada, pero si a través de la clausura se quebranta el orden constitucional entonces deberá tomar otras medidas y al respecto, Teresita Rendón Huerta Barrera aporta lo siguiente:

"Para encontrar vías jurídicas para decretar la clausura en las actuales condiciones legales, sin que para ello sea necesaria la adición del artículo 21 de la Ley Fundamental, planteamos dos grupos de soluciones:

El primero, que es congruente con la naturaleza jurídica de la clausura como una sanción:

A) Que las leyes - ya que la Constitución sólo se refiere a "los reglamentos gubernativos y de policía" y no así a las leyes - ya sea federales o estatales doten de competencia a las autoridades del municipio para que actúen directamente, en ejercicio de una atribución delegada.

B) Que las leyes federales o estatales faculten al poder público municipal, para intervenir como autoridades auxiliares.

En ambos casos, la clausura no podría estar prevista en los reglamentos, sino en las leyes correspondientes.

El segundo grupo de soluciones, formulado a partir de una variación de la naturaleza de la clausura, que en nuestra opinión podría darse como:

A) Una medida precautoria, para evitar que llegue a consumarse un daño irreversible por la comisión de una infracción a determinados preceptos reglamentarios.

B) Una medida de apremio, cuando con base en una disposición reglamentaria, se haya girado una orden en determinado sentido y ella no fuere acatada."<sup>135</sup>

En éste último grupo de soluciones es evidente que se desvirtúa la indole con que hasta ahora ha sido calificada y conocido la clausura, lo cual implicaría que dejaría de ubicársele como una sanción, para darle una connotación, ya sea de medida precautoria o de apremio.

Para terminar es importante dejar claro que, no importando la condición que se le de al acto clausuratorio, en todo acto administrativo la autoridad municipal deberá tener competencia expresa para decretarlo, seguir un procedimiento, basarse en la exactitud de los hechos comprobados y respetar inexcusablemente los derechos de audiencia, fundamentación y motivación, es decir, respetando las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Una vez hecho el análisis de la naturaleza de la clausura, es importante destacar los aspectos siguientes:

---

<sup>135</sup> Ibid : pp 124 y s

- El Texto del artículo 21 Constitucional al no señalar expresamente la clausura debe entenderse que la proscribire, toda vez que solo autoriza a imponer por infracciones a los reglamentos gubernativos o de policía la multa o el arresto.

- El Poder Judicial Federal, que es el componente para formular pronunciamientos expresos sobre la inconstitucionalidad de reglamentos, leyes, decretos o acuerdos de observancia general, no ha emitido hasta la fecha, jurisprudencia, tesis o criterio alguno con relación a la clausura prevista en reglamentos municipales como una sanción, en los que se establezca de manera clara y precisa la naturaleza de dicha institución que consideramos es inconstitucional.

- Como posibles soluciones podríamos mencionar: 1) Adecuar los reglamentos municipales al texto constitucional, suprimiendo la clausura como sanción; o 2) Reformar el artículo 21 de la Constitución Federal, ampliando la potestad sancionadora de la administración y previendo expresamente la clausura, así como otras penas administrativas.

De lo anterior se concluye que la clausura de establecimientos ha tenido una implementación y aplicación desacertadas, por lo que merece la mayor atención por parte de los legisladores y administradores de justicia.

No estamos en contra ni alegamos contra la pretensión del Estado para allegarse recursos mediante el cobro los tributos que le sean realmente debidos, o para exigir el cumplimiento de las formas que garantizan su control. Pero de ninguna manera ello autoriza la imposición de sanciones graves, irreversibles, desprestigiantes y perniciosas, sin atender al proceso que legalmente debe ser observado.

#### **D) CONSECUENCIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE CLAUSURA.**

Para efecto de determinar la procedencia de la suspensión del acto reclamado, es necesario precisar cuáles son las consecuencias del acto administrativo de clausura, dado que, como señalamos anteriormente, la institución suspensiva opera frente a los efectos del acto reclamado correspondiente.

"... es indispensable precisar los efectos jurídicos del acto administrativo de la clausura y distinguirlos tanto de la situación de hecho que puede producirse con ella, como de la práctica seguida por las autoridades.

Ciertamente, desde el punto de vista jurídico la eficacia de la clausura radica en imponer al destinatario de la resolución, llámese propietario, encargado u ocupante, el deber de no continuar con el funcionamiento del establecimiento hasta en tanto no cumpla con los requisitos reglamentarios del caso. Este deber es en muchas ocasiones inobservado por los particulares, pero eso no significa que sea inexistente el estado de clausura o que la orden no se haya ejecutado; simplemente

consiste en una violación a la clausura. Precisamente debido a que en la realidad así sucede, es que en la práctica administrativa las autoridades prefieren sellar las puertas y ventanas porque de esa forma creen que existen mayores posibilidades de que se respete la clausura por temor de incurrir en el delito de quebrantamiento de sellos; pero este proceder de ninguna manera constituye una formalidad ni un elemento de existencia o de validez del acto administrativo de clausura.<sup>136</sup>

Es importante establecer algunos aspectos de derecho comparado que se dan en la imposición de la clausura, tenemos el ejemplo de Argentina, en donde después de llevar al cabo todo un procedimiento para imponer la sanción de clausura, prevista por el artículo 44 de la Ley de Procedimiento Tributario, dicha imposición tiene las siguientes consecuencias: durante el tiempo que dure la clausura, cesarán totalmente las actividades del establecimiento, salvo aquellas que sean necesarias para la conservación o mantenimiento de los bienes, o para continuar con el proceso de producción que no pueda interrumpirse.

Una reflexión interesante respecto a los efectos de la clausura es la que realiza Eduardo Alberto Christensen, en el sentido de que "...el perjuicio de la clausura es siempre notorio, ya que obliga a cesar en las actividades por un periodo determinado con la imposibilidad de trabajar, y en consecuencia obtener ganancias. Pero no sólo el perjudicado es el contribuyente, también el perjuicio deviene irreparable para el Fisco porque al quedar aquél por unos días fuera del circuito económico-comercial, deja de percibir ingresos sobre los que debería tributarle al Estado."<sup>137</sup>

En el caso de España, podemos ver que al conceder la suspensión de actos administrativos, es muy tomada en cuenta la situación económica en que habrá de quedar la negociación afectada, como lo demuestra la siguiente resolución emitida por el Tribunal Supremo de España:

*<<CONSIDERANDO: Que admitida la facultad del Tribunal de Suspender la ejecución de la disposición administrativa que es impugnada, procede, en el presente caso, acceder a la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122, número 2, de la Ley Jurisdiccional. al ocasionar la ejecución daños o perjuicios de reparación imposible o difícil, cuales son la apurada situación económica que se produce a la empresa al quedar privada del ejercicio de la actividad turística programada, el desempleo de los trabajadores ocupados por la misma y, en especial (atendido lo consignado en la exposición de motivos de la propia ley), el interés público manifiesto de que tales consecuencias sean evitadas en cuanto resulte posible; sin que,*

<sup>136</sup> GONGORA, Pimentel Genaro David, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, pp 22 a 24

<sup>137</sup> CHRISTENSEN, Eduardo Alberto, "Procedimiento tributario nacional. La sanción de clausura por infracciones formales", *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*; Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, Año XXXIII, No. 53: Marzo - Diciembre 1993, La Plata, Argentina p 281

*por otra parte, el tiempo que transcurre en esas críticas situaciones pueda ser justa y suficientemente reparado. para empresarios y trabajadores, con una compensación económica otorgada con posterioridad, ya que cualquiera que sea su cuantía, no impide sin embargo, hayan tenido que sufrirse.>><sup>138</sup>*

Como puede observarse, en ambos países mencionados, se advierte la preocupación por las medidas necesarias para la conservación y mantenimiento de los bienes de la negociación, la continuación del proceso de producción que no pueda interrumpirse, la situación económica en que habrá de quedar la empresa, el desempleo de los trabajadores, la paralización de la obtención de recursos, entre otras cosas. Aspectos por los cuales en nuestro país, todavía puede verse la perplejidad e incertidumbre a la hora de ser considerados para la concesión de la suspensión del acto reclamado.

---

<sup>138</sup> Auto del Tribunal Supremo. Sala Cuarta, 13 de marzo de 1981. Citado por CANO MATA, Antonio; El Recurso de Amparo; Madrid. Editorial Revista de Derecho Privado, 1983, p. 195.

## CAPITULO SEXTO

**LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO  
EN EL JUICIO DE AMPARO  
EN MATERIA ADMINISTRATIVA**

---

---

SUMARIO. A - La Suspensión del Acto Reclamado, en tratándose de Clausura Administrativa B - Naturaleza de la Clausura Administrativa en cuanto a la clasificación de los Actos Reclamados C - Criterios Jurisprudenciales que limitan la procedencia de la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo. D.- Necesidad de la Apariencia del Buen Derecho E - Análisis de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y del Estado de Guerrero y su posible proyección a la Suspensión del Acto Reclamado en Materia Administrativa

El artículo 52 de la Ley Organica del Poder Judicial Federal establece los asuntos que en materia administrativa habrán de conocer los Jueces de Distrito, ante quienes se promueva el Juicio de Amparo y en la parte que nos interese estatuye:

*Art. 52. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:*

...  
*III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;*

*IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente, y*

*V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.*

Un juzgado de distrito en materia administrativa conoce actualmente de amparos contra actos realizados por autoridades administrativas o leyes presentados al Poder Judicial Federal, y desde luego, contra otras disposiciones generales: reglamentos, acuerdos, decretos, cuando son materialmente administrativos. Es decir, para determinar si un ordenamiento es administrativo o no, se debe atender a la naturaleza intrínseca del mismo, o sea, al contenido material de sus disposiciones que pueden ser de indole administrativa, penal, civil o laboral.

En opinión del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, "El juicio de amparo en materia administrativa tiene algunas características especiales: a) está sujeto a la oportunidad y a la conveniencia de las decisiones políticas de las autoridades responsables; b) representa la lucha de los justiciables en contra de las inmunidades de poder del Estado; y, c) requiere de una mayor intervención de las partes en el procedimiento de elaboración de los proyectos de sentencia dictados por los órganos constitucionales de control."<sup>139</sup>

Es importante señalar la importancia y trascendencia del control jurisdiccional sobre los actos administrativos. Pues bien, sabemos que éstos son reclamables mediante los recursos que para ese efecto señalan las leyes, tal como lo consagra la Constitución General de la República, acción que procede ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente. Sin embargo, debemos observar que la acción de nulidad es resuelta muchos meses después de dictado el acto, por lo que el control más efectivo es el que le corresponde hacer al Poder Judicial de la Federación, cuando toma conocimiento de peticiones fundadas en actos realizados al margen del orden jurídico y que vulneran las garantías individuales.

#### **A) LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN TRATÁNDOSE DE CLAUSURA ADMINISTRATIVA.**

Es de suma importancia mencionar que la suspensión del acto reclamado en tratándose de clausura administrativa ha tenido múltiples matices, debido a la falta de un criterio uniforme en torno a ella, lo cual es a todas luces visible en las jurisprudencias y tesis aisladas dictadas por el Poder Judicial de la Federación, sin embargo, tales consideraciones han ido tomando cauces que permiten demostrar que la institución suspensiva en el campo del acto administrativo de clausura, por lo menos ha atendido algunas exigencias sociales que motivan su adecuación a las mismas, pues tal institución ha ido evolucionando hasta lograr el alcance que ahora tiene y que se proyecta en la Jurisprudencia que será analizada posteriormente.

<sup>139</sup> GONGORA. Pimentel Genaro, "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo", p. XXXI

En un país tan dinámico y cambiante como México, en el que día a día surgen nuevos reclamos sociales que avanzan con mayor rapidez que el marco jurídico regulador, resulta extremadamente urgente hacer un ajuste en todas aquellas instituciones jurídicas que han permanecido estáticas por mucho tiempo llegando a ser incapaces para dar solución a los problemas a los que nos enfrentamos actualmente, como sucede con el caso de las clausuras.

Al respecto, Genaro Góngora Pimentel señala "En el amparo en materia administrativa, existen elementos impredecibles, que impiden que pueda hablarse de conceptos jurídicos fijos. Si esto no fuera así, como es, los conceptos jurídicos serían inmutables. Estaríamos estudiando tal vez, ahora, las primeras normas jurídicas que se dio la humanidad."<sup>140</sup>

"... han sido los abogados del Foro de México, como tantas veces lo hemos dicho, los primeros jueces del caso litigioso, que con la pasión de la lucha generosa por lo justo, la rebelión contra las arbitrariedades de las autoridades, y la tendencia a ablandar bajo la llama del sentimiento el duro metal de las leyes, para forjarlas mejor sobre la viva realidad humana, exponen en el juicio de amparo cómo los actos que reclaman violan los derechos fundamentales de los mexicanos. Y, a través de su combate tenaz en favor de un régimen constitucional y justo, crean el derecho administrativo mexicano, con la doctrina de las resoluciones dictadas por los tribunales de amparo."<sup>141</sup>

## B) NATURALEZA DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA EN CUANTO A LA CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS.

Al tratar de darle a la clausura administrativa un epíteto incuestionable e inamovible, los jurisconsultos se ven en grandes dificultades debido a esa *obstinación aferrante* de querer encuadrarla a la clasificación doctrinaria que de los actos reclamados se ha venido manejando desde hace mucho tiempo y que fue expuesta en capítulos precedentes (*supra*. Capítulo Tercero) Lo anterior es así, pues de dicha clasificación se han considerado como calificativos de la clausura a los actos consumados, de tracto sucesivo o continuos, e instantáneos.

Existen normas tanto de carácter constitucional, como reglamentario, que han provocado serios esfuerzos de interpretación por los juzgadores a la hora de resolver acerca de la concesión o negación de la suspensión del acto reclamado en tratándose de clausuras administrativas, pues resulta verdaderamente complicado el pretender asignarle un determinado tipo de acto reclamado.

---

<sup>140</sup> *Ibid* . p. XXIII

<sup>141</sup> *Ibid* ; p. XXXII

Es de suma trascendencia, analizar la naturaleza de la clausura como acto reclamado, para establecer, en su caso, la procedencia o improcedencia de la institución suspensiva.

En torno a la clasificación de los actos reclamados que se ha realizado doctrinalmente, se ha presentado en los Tribunales Colegiados de Circuito una contradicción de criterios que ha hecho pensar y decidir una y otra vez sobre la naturaleza jurídica de la clausura, en relación con esas especies de actos, pues *mientras unos afirman que se trata de un acto instantáneo, que se ejecuta por una sola vez, otros opinan que es un acto de tracto sucesivo, como lo sería la intervención de una negociación y aún otros más establecen que se trata de un acto consumado, contra el cual no procede conceder la suspensión.*

Algunos Tribunales Colegiados de Circuito han sostenido que: "... en ningún caso puede otorgarse la suspensión contra una clausura para el efecto de que se levanten los sellos y continúen funcionando los giros, pues ello significaría darle efectos restitutorios reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada, esto es, se le permitiría ejercer su libertad de comercio, y se prejuzgaría - no conservaría - la materia del amparo, haciendo prácticamente innecesaria la sentencia constitucional porque el quejoso obtendría anticipadamente el mismo beneficio en caso de hallarse inconstitucional el acto reclamado"<sup>142</sup>

Dicho criterio está establecido en la siguiente tesis:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II Segunda Parte-1

Página: 158

*CLAUSURAS, SON ACTOS CONSUMADOS. EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN. La suspensión tiene por objeto evitar la ejecución de ciertos actos y, lógicamente, puede evitarse lo que aún no sucede, de allí que sólo puede obrar hacia el futuro y nunca sobre el pasado. Esta es la distinción fundamental entre la concesión de la suspensión, que previene daños impidiendo la realización de los actos que los causarían, y la concesión del amparo, que repara los daños ya sufridos invalidando los actos que los originaron. La institución suspensiva también garantiza la conservación de la materia del amparo, lo cual implica que al resolverse sobre ella no pueden abordarse cuestiones propias del fondo del asunto ni sus efectos*

---

<sup>142</sup> Informe 1987. Tercera Parte. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Ponente. David Genaro Gongora Pimentel; "Clausuras, son actos consumados. En su contra es improcedente la suspensión "

*pueden coincidir con los propios de la sentencia, pues eso equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto, anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá nunca sea favorable al quejoso. Así, en ningún caso puede otorgarse la suspensión contra una clausura para el efecto de que se levanten los sellos y continúe funcionando el giro, pues ello significaría supuestamente violada, esto es, se le permitiría ejercer su libertad de comercio, y se prejuzgaría no conservar la materia del amparo, haciendo prácticamente innecesaria la sentencia constitucional porque el quejoso obtendría anticipadamente el mismo beneficio en caso de hallarse inconstitucional el acto reclamado.*

### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Queja 303/88. Pare, S.A. 3 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Sostiene la misma tesis:

Queja 323/88. Ratomex, S.A. 4 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Séptima Epoca, Volúmenes 217-228, Sexta Parte, página 147

Nuestra crítica a ésta tesis se dirige a desaprobando el discernimiento referente a que el permitir el ejercicio de la libertad de comercio al decretar la suspensión del acto reclamado implica prejuzgar y no conservar la materia del amparo, argumentando que la obtención anticipada del beneficio de la sentencia definitiva haría inútil la ejecución de ésta; con semejante criterio se quebranta el principal objetivo del juicio de amparo que es restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, y considero que el favorecerlo con la circunstancia de que dicho goce no se vea interrumpido por un acto que finalmente será declarado como inconstitucional, no hace inútil la sentencia definitiva, al contrario, la función de la misma será reforzar y darle validez formal al proceder del juzgador que al decretar la suspensión del acto reclamado evitó que se produjeran daños y perjuicios de imposible reparación al quejoso.

Otros Tribunales Colegiados en el país, por el contrario, han mencionado que: "... (la clausura) es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va

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

realizando a través del tiempo."<sup>143</sup> Tal como se aprecia en la siguiente jurisprudencia:

Octava Epoca  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Apéndice de 1995  
Tomo: Tomo III, Parte TCC  
Tesis: 982  
Página: 774

*CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSIÓN, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO. No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la octava parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice: "ACTO 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".*

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Epoca:

Amparo en revisión 1142/87. American Refrigeration Products, S. A. 22 de septiembre de 1987. Unanimidad de votos.

Queja 262/88. Víctor Manuel Rosales Romero. 21 de junio de 1988. Unanimidad de votos.

Queja 272/88. Covemar, S. A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 862/89. Hoteles y Conexos, S. A. de C. V. 1o. de junio de 1989. Unanimidad de votos.

---

<sup>143</sup> Amparo en revisión 1,1142/87.- American Refrigeration Products, S A 22 de septiembre de 1987. Citado por Genaro Góngora Pimentel, "La Suspensión en Materia Administrativa", La Apariencia del Buen Derecho. Pág 100

Amparo en revisión 912/89. Consuelo Beltrán de Ahuactzin. 6 de junio de 1989.  
Unanimidad de votos.

NOTA:

Tesis I.2o.A.J/15, Gaceta número 22-24, pág. 97.

En esta jurisprudencia podemos observar que ya no se considera a la clausura como un acto consumado y permite conceder la suspensión al indicar que se trata de un acto de tracto sucesivo por que se va realizando a través del tiempo equiparándolo de esta manera, con los actos continuos, sin embargo, diferimos primeramente en que la clausura sea un acto de tracto sucesivo, porque a nuestro parecer ésta se ejecuta una sola vez y son sus consecuencias las que se manifiestan a través del tiempo y no el acto mismo de ejecución, y en segundo lugar, porque no coincido en pensar que los actos de tracto sucesivo y los actos continuos sean similares, pues en los primeros hay multiplicidad de acciones encaminadas a lograr un solo fin y en los segundos la misma acción se prolonga en el tiempo, como sucede por ejemplo con la privación de la libertad de un individuo por parte de una autoridad en cuyo caso la ejecución de tal acto requiere la presencia permanente de la autoridad ejecutora que esté realizando la privación de la libertad.

Precisamente, refutando la aseveración referente a que la clausura es un acto continuo, el Ministro Góngora Pimentel manifiesta: "¿Porqué funcionarios, me pregunto?, ¿Qué después de la orden y fijación de sellos hay nuevas acciones encaminadas a la clausura?, ¿Habrá policías frente a cada sello para impedir que se rompa?.

El Ministro Góngora Pimentel explica de manera clara la posición de los actos de tracto sucesivo, señalando que: "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 tal tarea. Precisamente, es debido a la necesaria reiteración de los actos de autoridad que la medida suspensiva solicitada en contra de una intervención o de cualquier otro acto de tracto sucesivo, es procedente sin invalidar aquéllos ya realizados al momento de decretarla, ni reparar los daños hasta

entonces sufridos, pues esto será materia de la sentencia protectora que en su caso llegara a dictarse."<sup>144</sup>

Opinión diversa, es la de aquellos Tribunales Colegiados que hacen la distinción entre la orden de clausura y sus consecuencias, obligando de tal forma a los Jueces de Distrito a negar la suspensión por cuanto a la primera y concederlas únicamente por cuanto a las segundas, argumentando que no se consuman en forma instantánea debido a tratarse de conductas que se realizan en el tiempo y que pueden causar perjuicios al quejoso.

En opinión del Ministro Góngora Pimentel, la clausura sí se consume en forma instantánea, con la sola fijación de los sellos, afirmando que: "...una clausura es un acto consumado, en cuanto a que puestos los sellos en una negociación, se crea una situación de cierre del negocio que no requiere de la realización de actos posteriores o de actos futuros para causar perjuicio al afectado."<sup>145</sup>

En mi opinión personal, la clausura no encuadra en ninguno de los tipos de actos que integran la clásica división en los que se ha pretendido encajonar, pues al hacerlo nos encontramos siempre con grandes dificultades en cuanto a la aplicación de la suspensión del acto reclamado, debido a la empeñada obsesión de querer conducirse conforme a los antiguos dogmas jurídicos que en nuestros días ya resultan obsoletos, sobre todo si tomamos en cuenta que el acto administrativo de clausura realmente ocasiona graves daños y perjuicios de difícil y a veces de imposible reparación, y de cuya realización se niega la suspensión con base en que se trata de un acto consumado contra el cual no es posible concederla.

### **C) CRITERIOS JURISPRUDENCIALES QUE LIMITAN LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.**

A propósito del tema anterior, en este apartado trataremos de aquellos conceptos jurisprudenciales que se han venido manejando a lo largo de varias épocas, limitando la procedencia de la Suspensión del Acto Reclamado e impidiendo en repetidas ocasiones, que el Juicio de Amparo realice su verdadero objetivo que es la defensa del gobernado frente a las arbitrariedades del gobernante, como podrá apreciarse más adelante.

Genaro Góngora Pimentel, opina que la Ley de Amparo no ha hecho otra cosa que recibir en sus preceptos formas ya aceptadas por la jurisprudencia, mencionando al respecto que: "En esta materia, algunos de los funcionarios judiciales en cuyas manos está la resolución de los juicios de amparo, siguen la

<sup>144</sup> GONGORA, Pimentel Genaro David, Op. Cit.: Pág. 100.

<sup>145</sup> Ibidem

doctrina que bien podríamos llamar: << la doctrina basada en las ideas de los padres fundadores >>, bajo la cual los tribunales no dictan sentencias que no se encuentran apoyadas claramente en lo que pensaban los constituyentes y las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."<sup>146</sup>

Esa forma de actuar de los juzgadores ha provocado un gran estancamiento en materia jurídica que evidencia el desequilibrio entre las instituciones que rigen la vida social y las necesidades apremiantes que imperan día tras día.

Dos características importantes de la suspensión en el juicio de garantías, que se han venido manejando a lo largo de muchos años y que han contribuido a ese grave anquilosamiento del que hablamos, debido al carácter de reglas supremas que se les ha atribuido en materia de amparo, son las siguientes:

"PRIMERA.- La suspensión tiene por objeto evitar la ejecución de ciertos actos y, lógicamente, puede evitarse lo que aún no sucede, de allí que sólo pueda obrar hacia el futuro y nunca sobre el pasado. Esta, se ha dicho, es la distinción fundamental entre la concesión de la suspensión, que previene daños impidiendo la realización de los actos que los causarían, y la concesión del amparo, que repara los daños ya sufridos invalidando los actos que los originaron.

SEGUNDA.- La institución suspensiva también garantiza la conservación de la materia del amparo, lo cual implica que al resolverse sobre ella no pueden abordarse cuestiones propias del fondo del asunto ni sus efectos pueden coincidir con los propios de la sentencia, pues eso equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto y anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá nunca sea favorable al quejoso."<sup>147</sup>

En resumen, dichos argumentos revelan que la suspensión opera sobre actuaciones futuras, no invalida actos pasados y jamás estudia el fondo del asunto, pues ello implicaría prejuzgar y adelantar los resultados de la sentencia definitivas.

Aunque la Suspensión del Acto Reclamado tenga características arraigadas que aparentemente permiten su funcionamiento si complicación alguna, dado que aun y cuando se trata de un elemento implícito del Juicio de Amparo, se ha pretendido atribuirle su propia naturaleza, independientemente del asunto principal, advertimos que dicha institución adolece todavía de ciertos defectos que obstaculizan la consecución de su verdadero objeto, que es el de mantener viva la materia del amparo, y sobre todo el de evitar que se causen daños y perjuicios al

<sup>146</sup> GONGORA. Pimentel Genaro David: *La Suspensión en el Juicio de Amparo. La Apariencia del Buen Derecho*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1996, Pág. 77

<sup>147</sup> Informe 1987. Tercera Parte. págs. 108-109. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Ponente. Genaro David Gongora Pimentel "Clausuras. Son actos consumados. En su contra es improcedente la suspensión."

quejoso, lo cual considero se debe al obstinamiento irrefutable de seguir actuando conforme a los clásicos criterios jurisprudenciales, que si bien coadyuvan a un manejo más fácil y sencillo de la suspensión, no siempre tienen la misma utilidad, es decir, no son susceptibles de ajustarse y ser aplicados sobre todos los actos que se reclaman por vía de amparo, apareciendo entonces, la imperiosa necesidad de que nuestros jueces de Distrito realicen una verdadera actuación, aplicando su criterio, pero sin dejar de atender las disposiciones legales que regulan a la suspensión.

#### **D) NECESIDAD DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO (EJEMPLOS).**

Para robustecer el argumento que se ha venido haciendo en torno a la dificultad de la concesión de la suspensión del acto reclamado es pertinente hacer alusión a dos conocidos casos en el mundo de la institución suspensiva que ejemplifican claramente la problemática que estamos tratando. Dichos ejemplos han sido atinadamente relatados por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel y con el objeto de no desvirtuar el alcance literario de tan majestuosa disertación, me he permitido transcribirla totalmente, realizando algunas reflexiones propias de aquellos puntos que he considerado trascendentales para el estudio de nuestro tema.

Primer caso:

*"Hace algún tiempo, autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en Coyoacán, tuvieron conocimiento de que en uno de los enormes edificios de condominio del barrio universitario de Copilco, se peleaban dos vecinos. Acudió la policía y detuvieron a uno de ellos.*

*Según relato del promovente del juicio de amparo, doctor en medicina, se le mantuvo incomunicado en los "separos" desde el día nueve hasta el día once en la tarde, cuando volvió a su departamento, se encontró que en puertas y ventanas se habían fijado sellos de aseguramiento, lo que le impedía el acceso a su domicilio, pues como es costumbre estaban en las batientes de puertas y ventanas para impedir que se abrieran sin romperlos.*

*Como es evidente que necesitaba entrar a su casa, promovió amparo por violación a las garantías establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución y solicitó la suspensión del acto reclamado con el objeto de que pudiera entrar a su domicilio.*

*Después de los trámites de rigor, se admitió la demanda, se ordenó la formación del incidente de suspensión y se negó la suspensión provisional solicitada por el quejoso, con los siguientes argumentos:*

*"... porque en el presente caso el agraviado solicita la suspensión para que se le permita hacer uso de su departamento quitando los sellos que manifiesta obran en el departamento, y de otorgarse la suspensión se impediría la continuación de algún procedimiento establecido en contra del quejoso y dejaría sin efectos el fondo del amparo, además de que el acto en sí mismo reviste la naturaleza de consumado y como la suspensión tiene como único efecto el de mantener las cosas en el estado que actualmente guardan, de concederse se dejaría sin efectos el acto reclamado."*

*Esta determinación fue combatida a través del recurso de queja, resuelto por el tribunal a favor del doctor, promovente quejoso, apoyando sus argumentos, con las siguientes significativas razones:*

*Primera: "...la determinación de la Juez de Distrito no se encuentra ajustada a derecho, toda vez, que formula una conjetura al señalar en el auto impugnado que de otorgarse la suspensión solicitada se impediría la continuación de algún procedimiento en contra del quejoso, lo cual viola el artículo 130 de la Ley de Amparo, mismo que determina la procedencia de la suspensión provisional con la sola presentación de la demanda, motivo por el cual, para decidir sobre la procedencia o no de esa medida, la Juez de Distrito debió atender exclusivamente a las manifestaciones del quejoso, hechas bajo protesta de decir verdad, en su demanda de garantías."*

*La segunda razón se refiere al tema que tratamos. Para explicarla, el tribunal Colegiado no vacila en examinar subjetivamente el fondo del asunto planteado, al que considera de "...aparente inconstitucionalidad". Después, argumenta el peligro en la demora en reconocer el derecho del promovente del amparo, con lo que se inaugura, al menos en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, una nueva manera de entender la suspensión del acto reclamado.*

*El señor Magistrado ponente don Fernando Lanz Cárdenas, dijo:*

*"Este Tribunal estima, por el contrario, que la suspensión debe ser otorgada, tomando en cuenta que los sellos de clausura no contienen dato alguno, a pesar de que en su formato existen espacios para informar, en cuanto a la Delegación Regional, respecto a la Agencia Investigadora del Ministerio Público, igualmente para indicar el delito, así como el número de averiguación previa y la fecha de la clausura, datos que no se*

*encuentran en esos papeles, ni siquiera sello alguno de autoridad; por esas circunstancias dada la aparente inconstitucionalidad del acto de clausura según se advierte, con los datos aportados a este expediente, consideración provisional que no prejuzga, desde luego, para la suspensión definitiva, ni para la sentencia que se dicte en el fondo del asunto, y en vista de la difícil reparación del daño causado debe otorgarse la suspensión provisional, ya que la tardanza en el reconocimiento de su derecho a entrar a vivir en su casa podría hacer, de esperarse la sentencia en el fondo del asunto, inútil la protección que al fin concediera la sentencia definitiva."*

*"El levantamiento de los sellos, consecuencia de esta suspensión, no significa, en modo alguno, que este Tribunal se pronuncie respecto a la suspensión definitiva, en la que, posiblemente, con los datos que pudieran aportarse por los responsables en sus informes previos, la Juez Federal podría dictar otra resolución, con plena libertad."*

*"En las relacionadas condiciones deberá otorgarse la medida suspensiva, puesto que la misma procede conforme a los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo."*

*Claro, pudo haberse seguido el camino tradicional ya recorrido por la Juez Federal, negando la suspensión provisional y definitiva, pues al resolverse sobre la materia de la suspensión, no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo, según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que se inició en 1935. Así es, conforme a la tradición debió de haberse negado la medida cautelar. El promovente tenía que esperar a la sentencia de fondo que, posiblemente le hubiera sido favorable, después de unos seis o nueve meses de litigio. Hasta esa fecha lejana, ya con el amparo y protección de la Justicia Federal, hubiera podido lograr que se levantaran los sellos de aseguramiento y... ¡por fin!, entrar a su casa.*

*Una vez resuelta en queja, de la manera explicada, la suspensión solicitada en este auto, nos enteramos de la razón por la cual las autoridades habían fijado los sellos de aseguramiento: resulta que el agente del Ministerio Público que conoció del asunto, adscrito a la Delegación de Coyoacán, hombre considerado y humano, se enteró que el detenido vivía solo en su departamento y ordenó, por ese motivo, para protegerlo, que mientras estaba en la Delegación en "los separos", se fijaran los sellos de aseguramiento en las batientes de puertas y ventanas, para evitar, dentro de lo posible que, al "doctorcito" no lo fueran a robar. Sin embargo, los agentes del Ministerio Público trabajan 24 horas y descansan las 48 siguientes. El agente a quien se le pidió que quitara los sellos era, por*

tanto, distinto de quien había ordenado fijarlos y no estaba al tanto de las humanitarias razones, por lo que era lógico que se negara.

Segundo caso:

*El segundo asunto del que conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito fue más interesante que el anterior, si acaso cabe decirlo, aún más evidente, pero agregaremos, todavía más característico de la conducta arbitraria de ciertas autoridades. Veamos:*

*El promovente de este juicio de amparo se encuentra recluso en una prisión militar, sujeto a procedimiento criminal por los delitos de deserción, peculado, malversación y retención de haberes.*

*Un cierto día llegan a buscarlo un grupo de visitantes adscritos a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con una orden para la práctica de una visita domiciliaria.*

*Fue llevado de su celda a una sala especial en donde se levantó el acta de inicio de la auditoría. Le presentaron la orden de visita domiciliaria al preso; en ella, después de su nombre, se indica como lo ordena la ley, su domicilio: "CAMPO MILITAR I-C, DELEGACION TLALPAN, MEXICO, DISTRITO FEDERAL."*

*El personal de visita le hace entrega de la orden, le requieren se identifique con algún documento oficial, lo que no pudo hacer porque no tenía (en la cárcel) documento alguno.*

*Una vez identificados los visitantes (eso sí con todo cuidado), le pidieron que designara dos testigos y le requirieron que manifestara, si había presentado la declaratoria anual de las personas físicas, de los impuestos que éstas deben pagar, a lo que contestó que en 1992 no tenía obligación de hacerlo, ya que percibía ingresos de un solo patrón quien le retenía los impuestos correspondientes, la Secretaría de la Defensa Nacional. Por último, le requirieron que exhibiera libros de contabilidad autorizados, registros auxiliares y demás documentación contabilizadora y comprobatoria, contestando que no los tenía por no estar obligado a ello.*

*El Juez de Distrito negó la suspensión definitiva, porque las consecuencias de la orden de visita se traducen en la continuación de la visita practicada, lo que es parte de un procedimiento, en cuya continuación está interesada la sociedad, aplicando por analogía una jurisprudencia que ordena negar la suspensión tratándose de procedimientos judiciales, porque la sociedad está interesada en que éstos no se suspendan.*

*En el recurso de revisión se argumentó que en el caso no se trata de un procedimiento judicial sino administrativo, y que si bien es cierto el interés de la sociedad es que los procedimientos judiciales no se suspendan, también lo es que está interesada en que las actuaciones que realicen las autoridades en la esfera administrativa, las apeguen a lo dispuesto por la ley y conforme a sus facultades.*

*Además, dice el recurrente, si bien es cierto que dentro del incidente de suspensión no se deben abordar las cuestiones de constitucionalidad, también lo es que el juzgador de amparo está facultado para analizar si el procedimiento administrativo que se le sigue al peticionante de garantías, es de aquellos que con su continuación pudiera dejar sin materia el fondo del amparo, al cambiar la situación jurídica del quejoso. Y, agrega, cómo puede ser posible que se le niegue la suspensión definitiva solicitada, permitiendo que la autoridad continúe un procedimiento administrativo que de ninguna manera es jurisdiccional, dejando que se lleven a cabo actos de autoridad dentro de una prisión militar (en la que se encuentra recluso el quejoso), que no es su domicilio fiscal, ya que ninguna cárcel puede ser un domicilio fiscal.*

*Este agravio se consideró fundado por el tribunal revisor, con base en los razonamientos que se expondrán a continuación.*

*En este segundo asunto, el tribunal da mayores razones para examinar "la apariencia del buen derecho" que se encuentra en el fondo del problema planteado. Así, en una serie de consideraciones doctrinales explica su resolución, tal vez con exceso de celo, pero...¿acaso no se justifica en un caso en que se abandona un criterio tradicional? Así, explica:*

*¿Cuál es el objeto primordial de la suspensión?*

*"La suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que en su día -lejano en muchas ocasiones- declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada, eficaz e íntegramente".*

*¿Cómo se logra el objetivo de la suspensión?*

*"Para lograr el objetivo de la suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, en el capítulo III, del título segundo, del libro primero, de la Ley de Amparo, se contienen una serie de disposiciones legales encaminadas todas ellas a conservar la materia del amparo, sin afectar intereses de terceros ni los*

*intereses de la sociedad. Dentro de esas disposiciones legales se prevé, desde la suspensión automática de los actos hasta tomar las medidas que estima convenientes el juzgador de amparo, para que no se defrauden derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión (paralización de los actos reclamados), sino la existencia de otras medidas cautelares, tales como poner a un reo en libertad o levantar un estado de clausura ya ejecutada (criterio sustentado recientemente por la Suprema Corte de Justicia), estos actos llevan implícito un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo que puede un día ser favorable."*

*¿Cuáles son los requisitos que deben reunirse para otorgar la suspensión a petición de parte?*

*"Para que se otorgue la suspensión es necesario que se den los requisitos del artículo 124 de la ley de la materia, que son: que la solicite el quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Cuando se den estos tres requisitos la medida cautelar deberá concederse, procurando el juzgador de amparo fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio."*

*¿Cómo va a instrumentar las cosas el Juez de Distrito para llegar a conceder la suspensión? ¿Qué deberá tomar en consideración el juzgador para decidir si concede o niega la suspensión? "...la respuesta lógica y jurídica es mediante el análisis de la demanda de garantías y los anexos que se acompañan, tratándose de la suspensión provisional, y mediante el análisis de la demanda de amparo, los informes previos y las pruebas que aporten las partes, tratándose de la suspensión definitiva, porque dentro de las disposiciones que regulan este incidente de suspensión, se contempla la posibilidad de probar, con ciertas limitaciones propias de un procedimiento sumario, pero existen pruebas dentro del incidente que deben ser tomadas en consideración por el Juez de Distrito para decidir si concede o niega la suspensión definitiva, para efectos prácticos podemos decir que debe tomar en cuenta todo lo que contiene el cuaderno incidental que se forma por separado del principal."*

*Pero además agrega la sentencia de que ahora se da noticia,...*

*"...de conformidad en el artículo 107, fracción X, primer párrafo de la Constitución Federal, para el otorgamiento de la suspensión se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, para determinar esa `naturaleza de la violación alegada` (aparte obviamente de la certeza de actos), es que se estableció un sistema probatorio, con limitaciones como ya dijimos, dentro del incidente de suspensión, por lo que apreciar la legalidad de un acto para otorgar la suspensión, es acorde con lo establecido por el legislador federal."*

*Este párrafo de la sentencia contiene, a nuestro entender, un acierto. En efecto, esta base constitucional de la suspensión, fue introducida en la fracción X del artículo 107 constitucional. La Ley de Amparo lleva al detalle las reglas propuestas por el legislador constitucional en la suspensión, delimitándolas en el capítulo III de la ley reglamentaria del juicio de amparo, sin embargo, la reglamentación no logró ser exhaustiva, ya que dejó a la deriva una base de suma trascendencia para la concesión de la suspensión que el texto constitucional plasma de esta forma: "se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada".*

*¿Cuál es la operación mental que realiza el juzgador para decidir si concede o niega la suspensión?, En verdad el Juez de Amparo al decidir sobre la suspensión no se asoma al fondo del asunto?:*

*"... el Juez de amparo (dice la sentencia comentada) siendo perito en derecho, no puede dejar de advertir en el incidente de suspensión las irregularidades que contienen los actos reclamados, sin realizar un estudio profundo o desviarse a cuestiones propias del fondo (como son las causales de improcedencia del juicio de garantías); simplemente de la lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, salta muchas veces a la vista la ilegalidad de los actos reclamados, ilegalidad que deberá sopesar al estimar que la suspensión de dichos actos puede ocasionar perjuicio al interés social o al orden público, en cuyo caso si el perjuicio al interés social o la contravención al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada; no por el hecho de que el juzgador no advirtió la ilegalidad del acto reclamado, sino porque el interés de la sociedad, y la preservación del orden público están por encima del interés del particular afectado."*

*Pero cuando el juzgador de amparo sopesa la ilegalidad (aunque sea presuntamente) del acto reclamado con los intereses sociales y el orden público, y llega a la convicción de que la suspensión de aquél en nada perjudica el interés social ni contraviene el orden público, debe otorgar la medida cautelar para no ocasionar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y para conservar viva la materia del amparo.*

*A continuación en la sentencia se transcriben diversas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, en las que se afirma que la Suprema Corte de Justicia, examinó actos presumiblemente ilegales y concedió la suspensión. Esas ejecutorias tienen, dice la sentencia, el fundamento común de que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión existe y le pertenece, aunque sea en apariencia: así como en las palabras de Chiovenda de que "El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón."*

*"... es decir, si el particular tiene razón y de todos modos debe ir a tribunales para lograrla, esos años que se tarde en conseguirla, mientras dura el litigio, sus intereses deben estar protegidos por la suspensión, mientras se desarrolla un litigio en que pelea contra la administración pública para lograr que, a la postre, se le restituyan sus derechos."*

*Después, la sentencia sienta las bases de la doctrina de "la apariencia de un buen derecho" y de la posibilidad de asomarse al fondo del asunto para decidir sobre la suspensión, posibilidad que fundó previamente en la regla constitucional de examinar la naturaleza de la violación alegada.*

*Se refiere la sentencia, primero, aun cuando sin decirlo expresamente, a que la suspensión de oficio responde precisamente a la aplicación del principio que vincula íntimamente la procedencia de la suspensión con la cuestión de constitucionalidad, pues si ello es decretado, es porque se trata de actos que adolecen de inconstitucionalidad evidente y, así lo dice:*

*"Con base en esto, podemos afirmar que cuando un acto reclamado es inconstitucional en sí mismo, como podría ser la orden para torturar al quejoso, la suspensión se otorgará de inmediato para que cese o se suspenda el acto inconstitucional reclamado, cuando el acto no sea inconstitucional en sí mismo, como la orden de aprehensión, se concederá la suspensión cuando apreciando el acto y teniéndolo por cierto o presuntivamente cierto, las características que lo rodean lo hacen inconstitucional, como sería que dicha orden hubiese sido emitida*

*fuera de procedimiento judicial por autoridad que carece de facultades para emitirla."*

*Después, en el segundo argumento, entra la sentencia al examen de todos los actos que puedan reclamarse en amparo y respecto de los cuales es posible solicitar la suspensión a petición de parte, diciendo:*

*"Y existe otra clase de actos reclamados que también son susceptibles de suspenderse, aquellos cuya ilegalidad queda probada en la tramitación del incidente de suspensión, aunque sea de manera presuntiva, indiciaria o aparente ilegalidad, que para el juzgador, que es perito en derecho, es probable o certera, por lo que teniendo a su cargo proveer sobre la suspensión para conservar la materia del juicio de garantías y evitar que se le causen al quejoso daños y perjuicios de imposible o de difícil reparación, deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante que, podrá cambiarse al dictar la sentencia de fondo."*

*Esto es - explica el Tribunal -, el juzgador de amparo al analizar las constancias que obran en el cuaderno incidental, para decidir sobre la certeza del acto y la suspensión de aquél al resultar cierto, no puede dejar de percatarse de la ilegalidad que reviste el acto reclamado, puesto que necesariamente para poder decidir sobre el otorgamiento de la medida cautelar, tendrá que hacerse consideraciones sobre "el fondo del negocio", aunque éstas sean limitadas y con las reservas probatorias lógicas que puedan darse, consideraciones que pueden ser provisionales siempre sin prejuzgar sobre la resolución final, pero para efectos exclusivos de la suspensión, no es lógico ni jurídico ni justo que se reserve la convicción (provisional y anticipada pero al fin convicción) de que el acto reclamado es ilegal y que los daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que sufra el quejoso, si se le niega la suspensión, se derivarán precisamente de la ejecución del acto administrativo ilegal.*

*Es cierto que la apreciación necesaria sobre el buen derecho del promovente (para que pueda decirse que se ve afectado por un acto arbitrario), anticipa el fondo del juicio principal, pero no hay que olvidar que lo adelanta sólo provisionalmente, es decir, sin prejuzgarlo, y además, no lo adelanta más que en la propia concesión de la suspensión, que siempre tendrá un carácter temporal, sin más efecto que mantener las cosas en el estado en que se encuentran, retardando en el peor de los casos, la*

*ejecución del acto de autoridad, pero salvaguardando la materia del juicio constitucional que siempre de una forma u otra versa sobre el respeto de los derechos fundamentales de los gobernados."*

*"Este criterio es apegado a las disposiciones legales que rigen el incidente de suspensión en materia de amparo, en virtud de que si el juzgador se 'convence provisionalmente' de que el acto reclamado es ilegal, y se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, deberá otorgar la suspensión del acto reclamado, fijando la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio; en caso contrario, esto es, que no se cumplan dichos requisitos, el juzgador negará la suspensión aunque estime que el acto es legalmente irregular."*

*A continuación, después de las consideraciones doctrinales anteriores, el Tribunal entra al estudio del problema planteado, explicando que los actos reclamados en la demanda de garantías son considerados ilegales por llevarse a cabo en la prisión militar en la que se encuentra recluso, siendo que éste no es ni puede ser su domicilio fiscal para llevar a cabo legalmente dichos actos.*

*En efecto, en la orden para la práctica de la visita domiciliaria, se indica el domicilio del visitado "CAMPO MILITAR 1-C, DELEGACION TLALPAN, MEXICO, DISTRITO FEDERAL"; y, del acta levantada con motivo de la visita domiciliaria, los inspectores hicieron constar que se constituyeron en el campo militar 1-C del Distrito Federal, lugar donde se encuentra recluso el promovente del amparo, situación que resulta evidentemente ilegal, pues la prisión no puede ser su domicilio fiscal, porque el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación que dispone cuáles son los domicilios fiscales, no contempla la posibilidad de que una prisión sea el domicilio fiscal de una persona.*

*Agrega la sentencia, para completar el argumento anterior que, de conformidad con el artículo 42, fracción III, en relación con el 44, primer párrafo, ambos del Código Fiscal de la Federación, las visitas de inspección deben realizarse en el domicilio fiscal del contribuyente.*

*Pero, todavía más, para hacer ver cómo los actos reclamados son aparentemente ilegales, dice también:*

*"... además es notoria la incongruencia de la autoridad al ordenar una visita domiciliaria en la prisión en que se encuentra recluso el quejoso, señalando que deberá mantener a disposición del*

*personal autorizado todos los elementos que integran su contabilidad, y más aún, faculta al personal para proceder al aseguramiento del interés fiscal, autorizándolos para proceder al embargo precautorio de mercancías de comercio exterior. ¿en la prisión militar?, y termina la orden de visita apercibiendo al visitado que de no dar las facilidades necesarias para su cumplimiento o no poner a su disposición todos los elementos que integran su contabilidad o no proporcionar al personal todos los documentos que le soliciten, se procederá conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, ¿cómo podría el contribuyente entregarles informes, documentos y todos los elementos que se soliciten estando dentro de la prisión?."*

*Pero, faltaba a la sentencia, todavía, la ponderación del interés social, es decir, el examen del problema planteado para decidir si con la suspensión de los actos reclamados se lesiona el interés social o se contravienen disposiciones de orden público. Esto es así, porque para otorgar la suspensión del acto reclamado, el Juez de amparo debe examinar las exigencias del interés social; el peligro en la demora en otorgarla, que pudiera causar daños de difícil, por no decir, imposible reparación; y, desde luego, la apariencia de buen derecho que tenga el solicitante de la medida.*

*La evaluación del interés social y el orden público debe tener entrada en el otorgamiento de la suspensión, no sólo porque a ello alude expresamente el artículo 124, fracción II, primer párrafo de la Ley de Amparo, sino porque la institución suspensiva protege también el acto administrativo o, más exactamente, a los intereses generales a los que éste sirve, frente a una, también, posible pérdida irremediable de la eficacia de la sentencia que en su día recaiga en el proceso. Por eso, porque a la hora de adoptar medidas cautelares tiene que ponderarse, pues, el daño que pudiera derivarse, también de manera irreversible, para los intereses de la sociedad, el Tribunal dijo:*

*"... no se causa perjuicio al interés social con la suspensión de las consecuencias de los actos reclamados, en virtud de que no se trata de un procedimiento judicial, además el cumplimiento estricto de la disposiciones legales (en el caso concreto, las que rigen los procedimientos), que son la base del sistema normativo que le rige, tampoco controvierten, disposiciones de orden público, en virtud de que no existe disposición que señale que los procedimientos administrativos podrán seguirse a discrecionalidad de la autoridad, sin sujetarse a reglas específicas, por el contrario existe disposición legal en el sentido de que las visitas domiciliarias deben sujetarse a ciertos requisitos, formalidades y circunstancias."*

*"Por consiguiente - concluye - la suspensión de las consecuencias de los actos reclamados consistentes en la continuación del procedimiento administrativo de la visita domiciliaria, en el presente caso, no causan perjuicio al interés social ni contravienen disposiciones de orden público. Y si por el contrario, de no concederse la medida cautelar solicitada se causarían daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, como podría ser el que se haga efectivo el apercibimiento contenido en la orden de visita, al no poder cumplir en forma debida con lo ordenado en ello, dada su situación de prisionero militar."*

*"Además, de no concederse la suspensión solicitada podría quedar sin materia el juicio de garantías, en virtud de que el procedimiento administrativo se continuaría, no obstante los vicios de origen de que adolece, concluyéndose y dictándose probablemente la resolución liquidatoria del crédito fiscal, cambiando con ello la situación jurídica de los actos reclamados, pues ya no podría decidirse sobre ellos sin afectar la resolución recaída al procedimiento, puesto que ésta última no sería acto reclamado, haciéndose ineficaz la promoción del juicio de garantías, pues existiendo resolución liquidatoria de un crédito fiscal, éste debe ser impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación."*

*En seguida, el Tribunal concluye, dando determinados efectos a la suspensión de los actos reclamados, de la manera siguiente:*

*"De todo lo expresado anteriormente, se llega a la conclusión de que para el otorgamiento de la suspensión, debe hacerse una apreciación sobre la apariencia del buen derecho que tenga el promovente, de la certeza del peligro en la demora en conceder la suspensión para proteger al gobernado que se vea afectado con la ejecución de un acto arbitrario; y para saber si un acto es arbitrario y lo afecta, obligadamente deberá tomar en cuenta cuestiones y argumentos que lo vinculan al fondo del asunto sin que esté resolviendo el fondo ni prejuzgando sobre él, en virtud de que la apreciación que se haga de las cuestiones y argumentos que ven el fondo del asunto, será sólo para efectos de la suspensión (pues en el juicio podrán objetarse o desvirtuarse las pruebas o argumentos que sostienen esta apreciación provisional o temporal) y sujetándose, por supuesto, en todo momento a las disposiciones que rigen dicho incidente."*

*Explicando la aplicación al asunto en estudio de la teoría de "la apariencia del buen derecho", el Tribunal dice:*

*"Siguiendo ese orden de ideas, en el caso concreto, se da la apariencia del buen derecho del quejoso (si existe un derecho jurídicamente tutelado) y la demora en la suspensión de los actos puede ocasionarle daños y perjuicios de difícil reparación, toda vez que, se trata de actos clara y abiertamente ilegales, respecto de los cuales debe concederse la suspensión definitiva, para evitar esos daños y perjuicios de difícil reparación, tal vez de imposible reparación, así como para conservar la materia del juicio, cumpliéndose así el supuesto previsto en el artículo 138 de la Ley de amparo, para suspender la continuación de un procedimiento.*

*Esto es, debe concederse la suspensión definitiva para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que guardan, respecto de las consecuencias de los actos reclamados, consistentes en la continuación del procedimiento administrativo de la visita domiciliaria reclamada, y por ende, el aseguramiento del interés fiscal a través de embargo precautorio, por ser actos futuros e inminentes, cuya ejecución debe evitarse hasta que se resuelva el juicio de garantías en definitiva.*

*Por lo tanto, al ser fundado el agravio en estudio, se impone revocar la resolución interlocutoria impugnada, y conceder la suspensión definitiva de los actos antes precisados, para los efectos apuntados."*

*De no haber aplicado el criterio de "la apariencia del buen derecho", para conceder, en su caso, la suspensión de los actos reclamados, el preso hubiera sufrido la ejecución de actos absurdos, como lo es una auditoría fiscal en prisión. Es posible, esperamos, que a la postre la Justicia de la Unión lo hubiera amparado, pero después de algún tiempo, tal vez más de un año, aun cuando, como lo dice la sentencia, también parece que hubiera operado la improcedencia del juicio por cambio de situación jurídica de los actos reclamados".*

Podemos ver en ambos casos, que los Tribunales no vacilan en examinar subjetivamente el fondo del respectivo asunto planteado al que consideran de "aparente inconstitucionalidad". También toman muy en cuenta el peligro en la demora en reconocer el derecho del promovente del amparo.

El camino tradicional es negar la suspensión provisional y definitiva, pues existe aun el criterio arraigado de que al resolver sobre ella, no es posible estudiar cuestiones que se refieran al fondo del amparo y en ese sentido, el quejoso debe esperarse hasta que se resuelva definitivamente el juicio constitucional.

Algo muy cierto, es que el juzgador, siendo perito en derecho, advierte en muchas ocasiones las irregularidades que contienen los actos reclamados en el incidente de suspensión, sin necesidad de realizar un estudio profundo o analizando cuestiones pertenecientes al fondo del asunto, lo cual hace ver la aparente inconstitucionalidad de aquéllos, pues simplemente la lectura de la demanda y de los anexos, los informes previos y pruebas aportadas son suficientes para darse cuenta de la ilegalidad de los actos reclamados.

Si del análisis del acto reclamado se advierte que las características que lo rodean lo hacen inconstitucional, y considerando que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión existe y le pertenece, por lo menos en apariencia, la suspensión de los actos reclamados debería concederse, pues no sería justo para el promovente del juicio de garantías que el juez se quedara con el convencimiento de que el acto reclamado es ilegal, negando la suspensión sólo porque existe el criterio jurisprudencial que no permite concederla y dejando que se le causen al agraviado daños y perjuicios de difícil o imposible reparación, llegando muchas veces al extremo de hacer inútil la ejecución de la sentencia definitiva del amparo.

Estimamos que tal proceder implica anticipar el fondo del juicio principal, pero sólo en forma provisional, (aspecto característico de la suspensión) y sin prejuzgarlo, pues dada la temporalidad de la suspensión, en el peor de los casos únicamente se estaría retardando la ejecución del acto de autoridad, pero conservando la materia del amparo que siempre versa sobre los derechos subjetivos públicos de los gobernados.

Resumiendo lo anterior, podríamos decir que para el otorgamiento de la suspensión, es necesario analizar el acto reclamado, para considerar si es aparentemente inconstitucional y determinar la apariencia del buen derecho que tenga el promovente, tomando en cuenta cuestiones y argumentos vinculados con el fondo del asunto, sin que se esté resolviendo el fondo o prejuzgando sobre él, en razón de que tal resolución será sólo para efectos de la suspensión, pudiendo desvirtuarse en el transcurso del procedimiento.

Consideramos pues, que resulta imperiosamente necesario cambiar el sistema de manejo de la suspensión del acto reclamado. Actualmente, las necesidades sociales son distintas a las que teníamos anteriormente y exigen que el orden jurídico se aboque a satisfacerlas, buscando solución a viejos problemas.

"Busquemos entonces un nuevo enfoque, cambiemos la jurisprudencia congelada que pertenece a épocas en que México era diferente, demos una verdadera justicia provisional a los gobernados."<sup>148</sup>

Afortunadamente ya se ha dado un gran paso en el campo de la Jurisprudencia respecto a la suspensión del acto reclamado, pues se han resuelto dos contradicciones de tesis que resultan de fundamental importancia para nuestra materia de estudio, aunque consideramos que todavía falta mucho por recorrer, pues sería mucho mejor si dichos criterios se implantaran a nivel reglamentario, para que de esa forma, la posibilidad de que el individuo disfrute plenamente de los beneficios que la institución suspensiva provee dentro del juicio de amparo, sea mayor.

Dichas jurisprudencias se transcriben a continuación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P./J. 15/96

Página: 16

*SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta,*

---

<sup>148</sup> GONGORA. Pimentel Genaro, Op Cit ; Pág 96.

*entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.*

Contradicción de tesis 3/95. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo del Sexto Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 15/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P./J. 16/96

Página: 36

*SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO. El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que impliquen no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la "apariencia del buen derecho" sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del*

*derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.*

Contradicción de tesis 12/90. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 16/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

En la jurisprudencia que antecede podemos advertir que lejos de contrariar los fundamentos constitucionales, finalmente comienza a dárseles una verdadera proyección al otorgarle la importancia que merece a la circunstancia de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada que implica dos aspectos trascendentales para decretar la suspensión: la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. Asimismo, se acepta la similitud que la suspensión del acto reclamado presenta frente a las medidas cautelares, considerando que tiene los efectos de adelantar provisionalmente la resolución definitiva. Establece también la posibilidad de que los principios que deben considerarse al analizar la naturaleza de la violación alegada puedan ser aplicados en el caso de la clausura ejecutada por tiempo indeterminado, contra la cual podrá concederse la suspensión para el efecto de que la negociación o establecimiento afectado siga funcionando y produciendo, sin que ello signifique que se esté restituyendo al quejoso en el goce de su garantía violada, pues únicamente está anticipando el resultado final que decida sobre la constitucionalidad del acto reclamado, impidiendo de esa manera que se causen daños y perjuicios de imposible reparación y manteniendo viva la materia del amparo.

### E) ANALISIS DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE GUERRERO Y SU POSIBLE PROYECCION A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Consideramos que la disposición del tercer párrafo de los artículos 58 y 37 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y del estado de Guerrero respectivamente, resulta ser un modelo substancial para su posible proyección a la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, pues dichos preceptos dejan ver la superación en el desarrollo de ciertas instituciones jurídicas, en comparación con "el anquilosado e inamovible sistema del Juicio de Amparo mexicano"<sup>149</sup>, como lo llama el Ministro Genaro Góngora Pimentel.

Dichos preceptos disponen:

*"Cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, las Salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso."*

A primera vista, puede observarse que si la finalidad del juzgador fuera la de proteger exclusivamente a los particulares de escasos recursos económicos, se estaría violando la libertad de igualdad ante la ley, pues sería injusto para los demás promoventes ante el Tribunal, sin embargo, de buena fuente, se sabe que el Tribunal aplica indiscriminadamente el precepto, sin hacer una investigación sobre "... los escasos recursos económicos", con lo que hace honor a su buen nombre.<sup>150</sup>

Con fundamento en el artículo transcrito, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, concede la suspensión que solicitan al promover el juicio ante él, atribuyéndole efectos "restitutorios" (ya hemos explicado anteriormente que la restitución no se da de manera formal y definitiva, sino material y anticipadamente provisional) pues, en reiteradas ocasiones ha sido para el efecto de que los sellos de clausura colocados en una negociación, sean retirados.

<sup>149</sup> Ibid. Pág. 102

<sup>150</sup> Ibid. Pág. 105

La iniciativa que dio lugar a las reformas del artículo 58, en el año de 1978 establecía:

"Con objeto de dar una mayor y más efectiva protección a los ciudadanos de escasos recursos económicos y culturales se da una nueva dimensión social al concepto tradicional de la suspensión, a fin de proteger al ciudadano que se vea afectado con la ejecución de un acto arbitrario que repercuta gravemente en su vital subsistencia impidiéndole el ejercicio de la actividad que garantice el sustento cotidiano de él y su familia."

"Para este efecto se estima conveniente conceder las facultades al tribunal para dictar las medidas cautelares y proteccionistas que sirvan para preservar el derecho y remediar la injusticia que supone la necesidad de obtener sentencia definitiva para lograr la restitución de los derechos afectados."

En el caso concreto de la clausura administrativa, en numerosas ocasiones se da el caso de que la negociación afectada es la única fuente de ingresos del quejoso y su familia, lo cual hace que el acto reclamado afecte y repercuta gravemente en su situación económica y si aunado a esto, tiene que esperar a que se resuelva el amparo mientras su establecimiento se encuentra paralizado por habersele negado la suspensión solicitada, con base en la anquilosada clasificación de los actos reclamados y jurisprudencia obsoleta, nos encontramos entonces con que el juicio de amparo no garantiza la restitución de la garantía individual violada, pues se le habrán causado al quejoso daños y perjuicios de imposible reparación.

En ciertos casos extremos, la clausura de una negociación puede dar lugar a la pérdida definitiva de ese centro de trabajo, a veces, el único sostén del empresario. En efecto, se clausura poniendo sellos en puertas y ventanas, se hace imposible trabajar en ese lugar; no obstante que se promueve amparo por estimar que la clausura es inconstitucional y que, además, se promueve la suspensión del acto reclamado, ésta última se niega, por la sencilla razón de que se trata de actos consumados que se ejecutaron con el solo dictado de la clausura y la imposición de los sellos.

"El juicio de amparo se desarrolla en dos instancias: juez de distrito y tribunal colegiado, con la negociación clausurada. ¿Cuánto tiempo tardaremos en saber el resultado? ¿La justicia de la Unión ampara o niega el amparo? ¿Ocho meses acaso? En ocho meses, si acaso se concede el amparo, el promovente ya no tiene dinero, ni deseos de volver a su trabajo. Si la empresa clausurada es pequeña y único sostén de esa familia el amparo y la protección de la Justicia

Federal llegará muy tarde. Además es de la esencia del juicio de amparo, según la doctrina y los criterios de la Suprema Corte de Justicia que, no debe hacerse declaración alguna sobre las indemnizaciones a que pueda dar lugar el acto consumado de un modo irreparable, porque el objeto del amparo consiste en restituir las cosas al estado que guardaban antes de cometida la violación constitucional.

Estas razones llevan a pensar en que, en ciertos casos, debe estimarse que la clausura, si bien es un acto jurídico que se consuma con la imposición de los sellos, sus efectos materiales se prolongan en el tiempo y, por esa razón debe la suspensión del acto reclamado, lograr levantar los sellos de clausuras ya ejecutadas.

Luego, si los sellos de clausura se levantan, la empresa podría prestar sus servicios al público, sin que estuviera cerrada, en espera de la sentencia de amparo que, en definitiva, resolvería si el acto reclamado es o no inconstitucional.<sup>151</sup>

Resultan acertados los comentarios que externa Genaro Góngora Pimentel<sup>152</sup> respecto al sistema de suspensión en el mencionado Tribunal en el sentido de que el Tribunal debe tomar decisiones que conserven la integridad del derecho cuya tutela y protección se solicita, mientras dura el proceso, hasta que se obtiene sentencia; y para ello, es decir, para proteger al ciudadano que se vea afectado con la ejecución de un acto arbitrario, es necesario que el tribunal haga una apreciación sobre la apariencia del buen derecho que tenga el promovente y de la certeza del peligro en la demora en conceder la suspensión. Lo anterior presupone que el derecho de quien solicita la suspensión existe y le pertenece; sin embargo, la indagación y comprobación de la certeza del daño exigen, a su cargo, una actividad probatoria.

"... si el particular tiene razón, y de todos modos debe ir a tribunales para lograrla, esos años que se tarde en conseguirla, mientras dura el litigio, sus intereses deben estar protegidos por la suspensión, mientras se desarrolla un litigio en que pelea contra la administración pública para lograr que, a la postre, eso esperamos todos, se le restituyan sus derechos. Ese litigio y ese tiempo que se tarde en obtener el reconocimiento de su derecho es, ciertamente, una injusticia."<sup>153</sup>

Sin duda alguna, lo más relevante del precepto en comento, es la alusión a los "actos ya ejecutados", porque en este caso, la suspensión tiene necesariamente efectos restitutorios, obrando sobre el pasado, reparando los daños ya sufridos, invalidando los actos que los originaron.<sup>154</sup> Situación que en materia de amparo,

<sup>151</sup> GONGORA, Pimentel Genaro, "La Suspensión en Materia Administrativa", 3a Edición, México, Ed Porrúa, 1996 pp 43 y s

<sup>152</sup> Ibid. pp. 103 y ss

<sup>153</sup> CHINCHILLA, Marín Carmen, La Tutela Cautelar en la nueva Justicia Administrativa., Editorial Civitas, S A 1991, pág 27 Citado por Genaro GONGORA PIMENTEL: Op. Cit., Pág. 104

<sup>154</sup> GONGORA, Pimentel Genaro David, Op Cit . Pág. 104

aun en nuestros días y manteniéndose al margen de las necesidades sociales, se niegan a considerar algunos juristas, pues aún subsiste el criterio jurisprudencial y doctrinario de que la suspensión únicamente puede obrar hacia el futuro y nunca sobre el pasado.

Como señalábamos al principio de este tema, existe enorme similitud entre la disposición que acabamos de comentar y el artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, que al referirse a la suspensión de los actos impugnados señala:

*"El actor podrá solicitar la suspensión en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria y tendrá por efecto mantener y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncie sentencia. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio al interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o si se deja sin materia el procedimiento.*

*Cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, y entre tanto, se pronuncie la resolución que corresponda, las Salas podrán dictar las medidas que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso, siempre que no se lesionen derechos de terceros.*

*La suspensión estará vigente durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo pero no obstante podrá ser revocada por la Sala, en cualquier momento del procedimiento, si varían las condiciones en las cuales se otorgó".*

Si equiparamos las características que presenta el precepto transcrito, con aquellos que detentan las disposiciones referentes a la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, contenidas en el capítulo III de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, nos daremos cuenta de que coinciden en su mayoría, pues al igual que en el procedimiento contencioso, la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Garantías puede solicitarse en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria; uno de sus efectos es mantener las cosas en el estado en que se encuentran al momento de su decretamiento. Para su concesión debe sopesarse el interés social y el orden público con el interés particular del quejoso, ya que prevalecen los primeros. Asimismo, debe atenderse a la consideración de no dejar sin materia el procedimiento con su concesión, y finalmente cabe la revocación en caso de que se presenten modificaciones en las condiciones bajo las cuales fue concedida; sin embargo, pensamos que nuestra Ley de Amparo aun se encuentra lejos de considerar que actos ya ejecutados sean invalidados (no de manera formal) con motivo de la suspensión, o mucho menos que se dicten medidas para preservar la situación económica del quejoso.

*Mi propuesta es que se implante una disposición como ésta en la Ley de Amparo y si no es así, por lo menos, que con los principios rectores de la Suspensión del Acto Reclamado, se le de un manejo que permita el logro de su objetivo, de manera realmente eficaz, y con ello hacer que el gobernado recobre la fiel esperanza de que nuestra máxima institución, protectora de las garantías individuales tenga una verdadera existencia.*

## CONCLUSIONES

---

---

**Primera.-** Las principales corrientes que influyeron en la conformación del juicio de amparo son la anglosajona, la hispánica y la francesa, de las cuales se tomaron aspectos específicos que junto con las aportaciones y matices nacionales han dado a nuestro medio de control constitucional un perfil eminentemente personalizado que lo distingue de otros sistemas y que lo hacen ser uno de los más importantes en el mundo.

A través de los diversos ordenamientos jurídicos reglamentarios del fundamento constitucional del Juicio de Amparo, la figura de la Suspensión del Acto Reclamado ha tomado cada vez mayor trascendencia, pues la mayoría de los jurisprudencios han coincidido en que dicha institución representa una parte fundamental del Juicio de Garantías que coadyuva a lograr el objetivo del mismo, motivo por el cual, podríamos decir que en un principio tuvo un desarrollo evolutivo adecuado a las exigencias sociales de cada época; sin embargo, llegó un momento en que detentó un visible estancamiento al presentarse diversas dificultades a la hora de resolver sobre ella.

**Segunda.-** Desde el punto de vista teleológico el Juicio de Amparo persigue la protección del gobernado frente al poder público, a través del control constitucional, mediante la vigilancia de la exacta aplicación de la ley fundamental que establece los parámetros y principios que consignan los derechos subjetivos públicos.

A pesar de la enorme importancia que reviste la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, no existe ordenamiento jurídico que la defina concretamente, pues tanto la Constitución, como la Ley de Amparo sólo hacen referencia a diversas condiciones de procedencia y efectos que la misma puede tener.

**Tercera.-** Doctrinalmente se ha concluido en que la Suspensión del Acto Reclamado es una institución accesoria del Juicio de Garantías, consistente en un proveído judicial, susceptible de ser ejecutado, que recae dentro de un incidente y que tiene por objeto detener, paralizar, hacer cesar o impedir la realización del acto reclamado, que sea de carácter positivo, con la finalidad de conservar la materia del amparo, evitando que se produzcan al quejoso daños y perjuicios de imposible reparación y coadyuvando a llevar al cabo de manera eficaz la ejecución de la resolución definitiva que pronuncie la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.

En torno a los efectos de la suspensión de los actos reclamados se han suscitado numerosos debates, pues mientras algunos tratadistas y de hecho la jurisprudencia sostienen que dicha institución obra única y exclusivamente sobre el futuro y nunca sobre el pasado, otros opinan que sí tiene la facultad de restituir provisionalmente al quejoso en el goce de la garantía violada.

**Cuarta.-** Legalmente se estipula que al decretarse la suspensión del acto reclamado el juzgador debe fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pero al enfrentarse a ello, el juez de Distrito se ve frecuentemente en grandes dificultades, ya que en ocasiones, el conservar viva la materia del juicio constitucional, implica cambiar la naturaleza que arraigadamente se ha venido atribuyendo a la institución suspensiva, en otras palabras, se hace necesario modificar las circunstancias de hecho existentes al momento de decretar la suspensión, pues en caso contrario se perdería la materia del juicio principal y la resolución definitiva carecería de eficacia, pero debido al criterio jurisprudencial y doctrinario que existe en torno a que la suspensión obra única y exclusivamente sobre actos posteriores a su decretamiento, los juzgadores se ven en serios apuros al pretender determinar las consecuencias que habrá de tener la concesión de dicha medida.

**Quinta.-** Del análisis de los comentarios vertidos respecto al objeto de la suspensión del acto reclamado se llega a la conclusión de que lo que realmente protege es la garantía individual reclamada, lo cual se logra manteniendo viva la materia del amparo y evitando la producción de daños y perjuicios al quejoso.

Para que la suspensión del acto reclamado pueda tener plena eficacia como institución jurídica dentro del juicio de amparo es imprescindible que se llenen determinadas condiciones que pueden clasificarse en tres rubros: de procedibilidad, de procedencia y de eficacia, mismas que también delimitan las etapas en que deben irse cubriendo, hasta llegar a su totalidad.

**Sexta.-** La naturaleza jurídica de la suspensión del acto reclamado aún no ha sido totalmente esclarecida, pues giran alrededor de ella un sinnúmero de opiniones, que finalmente se dividen en dos grandes vertientes: una que se dirige a considerar que la suspensión produce los mismos efectos del amparo sólo que de manera provisional y la otra que sostiene que solamente tiene efectos conservativos, y que de ninguna manera podría pensarse en que la suspensión tenga la misma función que el juicio constitucional. Lo que si es aceptado en forma generalizada es que un aspecto peculiar de la naturaleza de la suspensión es su operación sobre los efectos o consecuencias del acto reclamado.

**Séptima.-** Otra cuestión debatida en torno a la suspensión del acto reclamado es la concerniente a su similitud con la medidas cautelares, pues se ha llegado a pensar que la suspensión tiene las mismas funciones que aquellas en razón de que anticipan provisionalmente el resultado que en la mayoría de los casos se dicta tardíamente, pero que gracias a su oportuna intervención la sentencia definitiva puede tener plena eficacia, además de que la suspensión reúne casi en su totalidad las características que conforman a las medidas o providencias cautelares, como son la jurisdiccionalidad, la provisoriedad, la instrumentalidad y la autonomía de la acción y del proceso; opinión que por supuesto también se encuentra dividida, pues no falta aquél que se rehusa a aceptar que ambas instituciones puedan equipararse, argumentando que el hacerlo desvirtuaría los principios reguladores de la institución suspensiva que de ningún modo puede anticipar los beneficios que solamente debe conceder la resolución definitiva.

Dicho criterio ha sido aceptado jurisprudencialmente, contemplando la posibilidad de hacer una apreciación de carácter provisional de la inconstitucionalidad del acto reclamado, a efecto de resolver sobre la suspensión de los actos reclamados, pues al participar de la naturaleza de la medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, éstos deben ser también analizados al resolver sobre aquella. Lo cual consideramos como un gran avance en el campo jurídico que poco a poco va difuminando el criterio dogmático de que al estudiarse sobre la suspensión de los actos reclamado no tienen injerencia los aspectos relacionados con el fondo del asunto.

**Octava.-** La clásica división que de los actos reclamados se ha manejado desde tiempos remotos, ha sido de cierta utilidad hasta cierto punto, pues existen lagunas que aun no se han podido esclarecer, debido a que dicha clasificación no siempre encuadra en todos los actos que se reclaman en el juicio de amparo, lo cual crea nuevamente dificultades a la hora de resolver sobre la suspensión del acto reclamado y un ejemplo específico es el de la clausura administrativa de la que se han emitido múltiples aseveraciones al tratar de adjudicarle forzosamente un determinado tipo de acto de los contemplados en la vieja clasificación doctrinaria.

**Novena.-** Dentro del juicio de amparo indirecto existen dos géneros de suspensiones: la suspensión de oficio que es aquella que no exige más condiciones que la presentación de la demanda en razón del carácter grave del acto reclamado o bien del extremo peligro de que se llegue a consumar el acto irreparablemente y la suspensión a petición de parte que a diferencia de la primera, está supeditada a la petición que de ella se haga y a determinadas condiciones que marca la ley.

Tres de las condiciones legales más importantes para decretar la suspensión del acto reclamado son el inquebranto del interés social, la no contravención a disposiciones de orden público y la dificultad en la reparación de los daños y perjuicios y sin embargo, tampoco se tiene una conceptualización uniforme referente a ellas; tanto doctrinal como jurisprudencialmente se ha tratado de elucubrar acerca de estos tres aspectos que ponen a pensar al juzgador, al resolver sobre la suspensión en cada caso concreto, pues no le queda más remedio que aplicar su criterio jurídico discrecionalmente, como perito en derecho que es al no existir uniformidad de razonamientos en torno a ellos.

**Décima.-** Consideramos que la tramitación y desarrollo del incidente de suspensión establecido en la ley de amparo es adecuado y de gran utilidad práctica dentro del juicio de garantías, pues su naturaleza accesoria frente al juicio principal permite coadyuvar al logro del objetivo de éste que es el proteger al gobernado frente a la acción del Estado, velando y tutelando sus garantías individuales. Asimismo, estamos de acuerdo con que las etapas y términos y plazos de cada una que conforman dicho incidente son las necesarias para lograr el verdadero objetivo de la suspensión.

**Décima Primera.-** Una situación que vive nuestra sociedad actualmente es la emisión y ejecución de las órdenes de clausura. Doctrinalmente la clausura está contemplada dentro de la gama de los actos administrativos que ha sido definidos como son aquellos que realizan las autoridades administrativas en ejercicio de sus funciones, sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto a ellos. A su vez y en razón a su contenido, la clausura pertenece a los actos administrativos directamente destinados a limitar la esfera jurídica del gobernado. Una vez que se emite el acto administrativo y si como doctrinalmente se le denomina, es "perfecto", debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quien se dirige. Sin embargo, repito, todo ello de acuerdo con la doctrina, porque en realidad la legítima existencia jurídica de dicha figura es cuestionable, toda vez que si se quiere hacer derivar del artículo 21 constitucional que establece las aplicación de sanciones que competen a la autoridad administrativa, nos daremos cuenta de que la clausura no está prevista y por lo tanto su regulación es inconstitucional.

Ahora bien, a pesar de que la clausura está proscrita por la Constitución, nos encontramos con la realidad de que las autoridades emiten órdenes imponiéndola con fundamento en los reglamentos municipales que sí la contemplan, lo cual hace que sean actos formalmente perfectos, pues aunque en sí mismos sean inconstitucionales se basan en ordenamientos vigentes que han sido ratificados por los representantes del pueblo, quienes a su vez, han sido legitimados para actuar por el pueblo mismo, en quien radica la soberanía nacional, en términos del artículo 39 constitucional y en ese caso ¿qué podemos hacer?

Para solucionar ese problema se han vertido diversas sugerencias que van desde reformar el artículo 21 de la Constitución a fin de que se adhiera la clausura como sanción, o bien adecuar nuestros ordenamientos a la Constitución suprimiendo la clausura, hasta darle facultades a las autoridades administrativas para que puedan realizar actos de clausura con fundamento en leyes secundarias y no en reglamentos municipales que son a los que se refiere el 21 constitucional o bien cambiando la naturaleza sancionadora de la clausura a la de medida precautoria o de apremio para que pueda instituirse dentro de los ordenamientos municipales, en fin, soluciones hay muchas, sólo es cuestión de que nuestros legisladores reflexionen un poco.

**Décima Segunda.-** Sin embargo, ese no es el único problema al que nos enfrentamos con la clausura, también en materia de suspensión se presentan grandes dificultades al tratar de resolver sobre ella cuando el acto reclamado es precisamente una clausura administrativa ejecutada, pues en primer lugar, al pretender encajonar a la clausura en uno de los actos reclamados que aparecen en la inamovible y estrecha clasificación que se ha venido manejando por años y años, para determinar si procede o no la suspensión del acto reclamado, resulta una verdadera pérdida de tiempo. Lo que se tiene que hacer es ver la forma de que el agraviado con ese acto reclamado no siga sufriendo daños y perjuicios que de por sí ya han sido causados con el acto de ejecución de la clausura y en ese sentido es necesario quitarse la venda que impide que la actuación dentro del incidente de suspensión salga del marco jurisprudencial que contiene conceptos que niegan darle a la institución suspensiva su verdadera esencia y finalidad: mantener viva la materia del amparo y evitar que se le sigan causando daños y perjuicios al quejoso.

Lamentablemente, todavía existen juzgadores que se niegan a conceder la suspensión en tratándose de clausura ejecutada, argumentando que por tratarse de un acto consumado, implicaría atribuirle efectos restitutorios y que al concederse para el efecto de que se retiren los sellos de clausura y la negociación siga funcionando, se estaría prejuzgando, lo cual es función exclusiva de la sentencia definitiva.

**Décima Tercera.-** Nuestra opinión es que con tal proceder únicamente se perjudica al quejoso, pues el permitir que el acto reclamado siga produciendo

consecuencias (razón por la cual deseamos la idea de que sea un acto consumado) al negar la suspensión, el agraviado no tendrá más remedio que esperar a que se resuelva definitivamente para saber si el acto que impugnó es constitucional o inconstitucional, con una gran frustración si al final se estima que él tenía razón y que la autoridad responsable estaba equivocada, pues ya no habrá manera de reparar los daños y perjuicios que se le causaron en el transcurso del juicio de amparo, originados porque el acto reclamado nunca se suspendió.

**Décima Cuarta.-** Considero equivocada la opinión de que al conceder la suspensión en el caso de la clausura ejecutada se estén dando efectos restitutorios, ello no es así, pues como lo dijimos en el desarrollo de nuestro trabajo, no se están creando derechos sustantivos con la medida suspensiva, dado que eso es materia de la resolución que ponga fin al juicio de amparo; únicamente está anticipando provisionalmente ese resultado, pero lo anticipa en forma material en virtud de que la suspensión obra sobre los efectos del acto reclamado, por lo tanto su función es netamente práctica y con ello contribuye a que la sentencia final tenga verdadera aplicabilidad.

La explicación de este proceder de los juzgadores radica en que adecuan su actuación en los anquilosados conceptos jurisprudenciales que versan acerca de que la suspensión solo puede obrar hacia el futuro y nunca sobre el pasado y de que al resolverse sobre ella no pueden abordarse cuestiones propias del fondo del asunto, pues el hacerlo significaría estar prejuzgando sobre el acto reclamado. Y ello se debe al afán de hacer que todos, absolutamente todos los actos que se reclaman por vía de amparo encuadren en dichos conceptos, pues en caso contrario se abocan a negar la suspensión sin hacer un verdadero análisis de los requisitos que para concederla establecen tanto la Constitución, como la Ley de Amparo.

Afortunadamente existe ya la jurisprudencia que ha resuelto esa grave contradicción, en el sentido de que por medio de ella se da la posibilidad a los juzgadores de que al momento de resolver sobre la suspensión y sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, hagan una apreciación de carácter provisional de la inconstitucionalidad del acto reclamado, basándose en los supuestos de las medidas cautelares, perfectamente equiparables a la institución suspensiva y que son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, sin que signifique que se esté prejuzgando o estableciendo efectos restitutorios.

**Décima Quinta.-** Con un adecuado manejo de la Suspensión, considero se contribuye al logro del verdadero objetivo del juicio de amparo, pues con tal medida se está adelantando un resultado que el juzgador, como perito en derecho que es, puede vislumbrar precedentemente a la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento, evitando que se le sigan causando al quejoso daños y perjuicios de

imposible reparación. Y en el peor de los casos, esto es, si el juzgador al dictar sentencia definitiva resuelve en forma distinta a como se fraguó en un principio, al darse cuenta que el acto era perfectamente constitucional, únicamente se estaría retardando la ejecución del acto reclamado por el quejoso, que finalmente se llevaría al cabo.

**Décima Sexta.-** De lo anteriormente expuesto es necesario observar la gran importancia que tiene la suspensión del acto reclamado, pues si el objeto de la misma se realiza con plena efectividad y logra de esa manera preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate; la sentencia que se dicte, declarando el derecho del promovente, podrá ser ejecutada eficaz e íntegramente, restituyendo al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Considero que el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia en 1935, en el sentido de que: <<Los argumentos que afectan al fondo del negocio, no es pertinente tomarlos en consideración al resolver la suspensión>> no es correcto, pues necesariamente, para poder decidir sobre el otorgamiento de la medida, tendrán que hacerse consideraciones sobre "el fondo del negocio", así sean provisionales, sin prejuzgar sobre la resolución final. Y como lo sostiene el Ministro Genaro Góngora Pimentel, resulta verdaderamente asombroso que todavía siga sosteniéndose este criterio de 1935, sin limitación alguna, como si fuera un dogma, un artículo de fe, en el que no es posible dudar so pena de condenación eterna. Nada más por que lo dijo la Suprema Corte de Justicia en .. 1935.

La justicia pronta y efectiva que exige el artículo 17 constitucional, llega en muchos casos, tarde, porque el tiempo transcurrido para obtenerla la ha privado por completo de su eficacia, pero si tal situación la podemos remediar con la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, es hora de que le demos su verdadera proyección.

## BIBLIOGRAFIA

---

---

1. ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 11a. ed., México, Ed. Porrúa, 1993.
2. ARELLANO, García Carlos, *El Juicio de Amparo*, México, Ed. Porrúa, 1982, 1037 pp.
3. ARELLANO, García Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, México, 7a. ed., Ed. Porrúa, 1992.
4. ARILLA, Bas Fernando, *El Juicio de Amparo*, 5a. ed., México, Ed. Kratos, 1992
5. BARRAGAN, Barragán José, *Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Amparo. 1812-1861*, México, UNAM, 1980.
6. BAZDRESCH, Luis, *El Juicio de Amparo: Curso General*, México, Ed. Trillas, 1990.
7. BERRO, Federico, "El procedimiento de clausura como sanción ante infracciones fiscales", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, Montevideo Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria, No. 3-4/92, Agosto 1993.
8. BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, 5a. ed., Buenos Aires, Roque de Palma Editor, 1955/57. 5 V.
9. BURGOA, Orihuela Ignacio, *El juicio de Amparo*, 33a. ed., México, Ed. Porrúa, 1997.
10. CALAMANDREI, Piero, *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares*, Tr. Santiago Sentis Melendo, Buenos Aires, Argentina, Ed. Bibliográfica Argentina , 1945.

11. CANO, Mata Antonio, "El Recurso de Amparo"; Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado; 1983; 236 p.
12. CASTRO, Juventino V., *El Sistema del Derecho de Amparo*, México, Ed. Porrúa, 1992.
13. \_\_\_\_\_, *Hacia el Amparo Evolucionado*, 5a. ed., México, Ed. Porrúa, 1997.
14. \_\_\_\_\_, *La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo*. 2a ed. México, Ed. Porrúa, 1997.
15. \_\_\_\_\_, *Lecciones de Garantías y Amparo*, 9a. ed., México, Ed. Porrúa, 1996.
16. CASTRO, Zavaleta Salvador, *Práctica del Juicio de Amparo*, México, Cárdena Editor y Distribuidor, 1971.
17. Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo*, México, Ed. Cárdenas, 1989.
18. COUTO, Ricardo, *Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo*, 4a. ed., México, Ed. Porrúa, 1983.
19. CHRISTENSEN, Eduardo Alberto, "Procedimiento Tributario Nacional. La Sanción de Clausura por Infracciones Formales". *Revista del Colegio de Abogados de la Plata. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia*, La Plata, Argentina, Año XXXIII, No. 53, Marzo, Diciembre 1993.
20. CHAVEZ, Padrón Martha, *Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal*, México, Ed. Porrúa, 1990.
21. DE LA CRUZ, Agüero Leopoldo, *Breve Teoría y Práctica del Juicio de Amparo en Materia Penal*, México, Ed. Porrúa, 1994.
22. DIAZ DE LEON, Marco Antonio, *Las Pruebas en el Derecho Procesal del Trabajo*, México, Textos Universitarios S.A., 1981.
23. \_\_\_\_\_, *Tratado sobre las pruebas penales*, México, Ed. Porrúa, 1982.
24. ESCOVAR, Salom, Ramón, *El Amparo en Venezuela*, Caracas, Venezuela, Eds. del Colegio de Abogados del D.F., 1971.

25. FAIREN, Guillén Víctor, *Antecedentes Aragoneses de los Juicios de Amparo*, México, UNAM, 1971 (IIJ, Serie C. Estudios Históricos 4).
26. FIX, Zamudio Hector, *El Juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, 1964.
27. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 32a. ed., México, Ed. Porrúa, 1993.
28. GARCIA, Oviedo Carlos, *Derecho Administrativo*,
29. GONGORA, Pimentel Genaro, *La Suspensión del Acto Reclamado*, México, Ed. Porrúa, 1990
30. \_\_\_\_\_, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, 5a. ed., México, Ed. Porrúa, 1995.
31. \_\_\_\_\_, *La Suspensión en Materia Administrativa*, 3a. ed., México, Ed. Porrúa, 1996.
32. GONGORA, Pimentel Genaro y SAUCEDO, Zavala María Guadalupe, *La Suspensión del Acto Reclamado, Compilación Alfabética de Tesis Jurisprudenciales y Tesis.*, 3a. ed. actualizada, México, Ed. Porrúa, 1993. II V. 3386 pp.
33. GONGORA, Pimentel Genaro y SAUCEDO, Zavala María Guadalupe. *Ley de Amparo. Doctrina Jurisprudencial*, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1996. II V.
34. GONZALEZ, Cosío Arturo, *El Juicio de Amparo*, 2a. ed., México, Editorial Porrúa, 1985.
35. HERNANDEZ, Octavio, *Curso de Amparo*, Instituciones fundamentales,
36. LEON, Orantes Romeo, *El Juicio de Amparo*, 3a. ed., México, Ed. José M. Cajica Jr. S.A., 436 p.
37. LIRA, González Andrés, *El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano*, (Antecedentes Novohispanos del Juicio de Amparo), México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
38. MANCILLA, Ovando Jorge Alberto, *El Juicio de Amparo en Materia Penal*, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1991.
39. PALLARES, Eduardo, *Derecho Procesal Civil*, 9a. ed., México, Ed. Porrúa, 680 p.

40. **RABASA**, Emilio, *El Juicio Constitucional; Orígenes. Teoría y Extensión*, París, Librería de Vda. de Ch Bouret, 1919.
41. **RANGEL** y Vázquez, Manuel, *EL Control de la Constitucionalidad de las Leyes y el Juicio de Amparo de Garantías en el Estado Federal; la defensa integral de la Constitución*. México, Editorial Cultura, 1952 p.
42. **RENDON**, Huerta Barrera Teresita, "La Clausura. Análisis sobre la constitucionalidad de esta figura, prevista en algunos reglamentos municipales". en *Revista Jurídica Jaliscience*, México, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Año 4, Número 9, Mayo-Agosto, MCMXCIV, pp. 97-127.
43. **ROJINA**, Villegas Rafael, *Introducción al Estudio del Derecho*.
44. **ROSALES**, Aguilar Rómulo, *Formulario del juicio de Amparo*, 3a. ed., México, Ed. Botas, 1973.
45. **SANCHEZ**, Martínez Francisco, et. al. *Formulario del Juicio de Amparo y Jurisprudencia*, 1a. Reimpresión, México, Ed. Trillas, 1994.
46. **SERRA**, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*.
47. **SOTO**, Gordoia Ignacio y **LIEVANA**, Palma Gilberto, *La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo*. México, Ed. Porrúa, 1959.
48. **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**, *Manual del Juicio de Amparo*. México, Ed. Themis, 1993.
49. **TENA**, Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1944, Escuela Libre de Derecho. Serie B. Vol. VII.
50. **TRUEBA**, Alfonso, *Derecho de Amparo*, México, Ed. Jus, 1974.
- WALD**, Arnold, "Do Mandado de Segurança na Prática Judiciária". *Revista aumentada e atualizada, com prefacio do Miguel Seabra Fagundes*. 3a. ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1968.

## LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE AMPARO.

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

## JURISPRUDENCIA

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, *CD-ROM IUS Septiembre de 1997*, , IUS7, *Jurisprudencia y Tesis Aisladas, 1917-1997, Presentación de la Séptima Versión*, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.