

AGRADECIMIENTOS:

Papá: Cuando yo era niño eras un ser que a veces aparecía para aplaudir mis últimos logros, cuando me iba haciendo mayor eras una figura que me enseñaba la diferencia entre lo mal y el bien, durante mi adolescencia eras la autoridad que le ponía límites a mis deseos, ahora que soy adulto eres el mejor consejero y amigo que tengo, he vivido una vida repleta de bendiciones gracias a tu esfuerzo para lograr que tuviera una carrera que me diera las herramientas para tener una vida de provecho.

Mamá: Tus brazos siempre se abren cuando necesito un abrazo, tu corazón sabe comprender cuándo necesito una amiga, tus ojos sensibles se endurecen cuando necesito una lección, tu fuerza y tu amor me han dirigido por la vida y me han dado las alas que necesitaba para volar, a ti te doy gracias por todos tus cuidados y porque siempre creíste en mí, eres la mejor mujer que conozco. Te dedico este trabajo porque es algo que sin tus desvelos no hubiera podido ser.

*Mis padres son las mejores personas que jamás conocí, todo lo que soy, se lo debo a ellos, atribuyo todos mis logros en esta vida a la enseñanza moral, intelectual y física que recibí de ellos. Creo firmemente que la vida nos regala muchas oportunidades, deseos y sueños, en esta ocasión regalo mi esfuerzo culminado en este trabajo a mis padres que con sólo su presencia me llena de vida, alegrías y ganas de luchar más duro por parecerme cada día mas a ellos. Su presencia para mí es un aliento en mis caídas, una luz en mi oscuridad, un camino para crecer y fortalecerme, son un bastón en mi vida que más que apoyarme me han cuidado y protegido hasta con su propia vida; les agradezco de corazón por estos años de estudio que han estado a mi lado apoyándome con sus palabras de aliento y con su amor que me da la claridad para seguir mejorando en esta sociedad de exigencias y metas; me enseñaron lo mejor de la vida, me enseñaron los mejores valores y una buena sabiduría, ahora ha llegado el momento de seguir avanzando solo... con la voz de ellos en mi mente ¡no me daré por vencido! y todo lo bueno que logre será por ellos, será por mis padres. A ustedes, **GRACIAS.***



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.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**LA NECESIDAD JURÍDICA DE ESTABLECER UNA
NORMA DE CONTROL QUE LOGRE LA EFICACIA
DEL ARTÍCULO 206 DE LA LEY DE AMPARO EN
MATERIA ADMINISTRATIVA**

T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CIGARROA CADENA RAFAEL

ASESOR DE TESIS LIC. JOSE PACHECO RAMOS



FES Aragón

MÉXICO

2005

m. 345467

Informe a la Dirección General de Asesoría de la
SEAE a dióndir en forma de un informe el
contenido de un trabajo excepcional.

NOMBRE: Rafael Cigarrero Cadena

FECHA: 4 de Mayo del 2005.

FIRMA: 

INDICE

INTRODUCCION	I
<u>CAPITULO 1</u>	
DE LA IMPORTANCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN	
MATERIA ADMINISTRATIVA	1
1.1.-Breve reseña histórica.	1
1.2.-El control de la legalidad y constitucionalidad a través del Amparo.	6
1.3.-Conceptuación del Amparo como la forma para hacer valer el derecho público subjetivo.	9
1.4.-El Estado de Derecho que protege el Juicio de Amparo.	11
1.5.-La seguridad jurídica que ofrece la sentencia de Amparo en la relación gobernado-gobernante.	13
1.6.-La importancia de las partes en el juicio de Amparo.	15
<u>CAPITULO 2</u>	
DE LA SUSPENSION PROVISIONAL DEL ACTO	
RECLAMADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.	19
2.1.-Su definición.	20
2.2.-Efectos que produce.	23
2.3.-Su procedencia en relación a la clasificación de los los siguientes actos.	25
2.3.1.-Actos de particulares.	27
2.3.2.-Actos positivos y negativos	29
2.3.3.-Actos prohibitivos.	31

2.3.4.-El acto consumado.	32
2.3.5.-El acto declarativo.	34
2.3.6.-De tracto sucesivo.	37
2.3.7.-Actos futuros e inminentes.	40
2.3.8.-Suspensión contra ley.	42
2.4.-Condiciones y principios de su procedencia.	44

CAPITULO 3

REGLAS EN EL INCIDENTE DE SUSPENSION.	52
3.1.-La solicitud de suspensión.	52
3.2.-Informes	56
3.2.1.-El informe previo.	57
3.2.2.-El informe justificado.	61
3.3.-Procedencia de la suspensión provisional.	65
3.4.-La declaración y efectos del suspensión definitiva.	70

CAPITULO 4

DEL INCIDENTE DE DESOBEDIENCIA E INCUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DE SUSPENSION.	73
4.1.-Reglas para su procedencia.	73
4.2.-Tipos de falta de observación.	75
4.2.1.-Desacato o incumplimiento.	76
4.2.2.-La desobediencia.	79
4.3.-Procedimiento.	84

4.4.-Especial referencia a la posición del juez frente al incumplimiento.	86
---	----

CAPITULO 5

LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA REFORMA AL ARTICULO 206 DE LA LEY DE AMPARO QUE HAGA EFECTIVO EL DELITO DE DESOBEDIENCIA DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA	90
5.1.-Las actitudes de la autoridad responsable.	91
5.2.-El Agente del Ministerio Público como la autoridad persecutora del delito.	101
5.3.-El peticionario de garantías y la demostración de la desobediencia o incumplimiento de la suspensión del acto reclamado.	105
5.4.-Análisis del delito de abuso de autoridad.	107
5.5.-Competencia de la Ley de Responsabilidades.	114
5.6.-Obligaciones del juez que decreta la suspensión conforme al principio de legalidad.	118
5.7.-Propuesta para una norma que establezca el control para la aplicación efectiva y versátil del artículo 206 de la Ley de Amparo.	120

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Al hablar de la necesidad jurídica de establecer una norma de control que logre la eficacia del artículo 206 de la Ley de Amparo en materia administrativa, el cual nos habla de las sanciones a las que se hace acreedora la autoridad responsable en un Juicio de Amparo que no acata una resolución suspensiva, es una circunstancia muy trascendental.

Nos estamos refiriendo al servicio de administración pública que proporciona el gobierno al servicio del pueblo.

Sin duda, los servidores públicos que trabajan en la administración de justicia detentan honorarios sufragados única y exclusivamente por el pueblo, y es el pueblo quien los ha elegido para que los representen y los organicen; situación que debe de cumplirse en base a lo que la ley establece, tal y como la ley dice que tiene que ser.

El caso es que la corrupción, la impunidad, la falta de conocimientos, la falta de preparación de nuestros servidores públicos, en la actualidad, han producido una serie de faltas graves a nuestro estado de derecho, es decir vulneran nuestras garantías individuales, escudándose en sus puestos públicos, estado de derecho que está tambaleante, y que definitivamente no ofrece una gran garantía.

Por lo anterior, es el momento de ofrecer propuestas para darle mayor auge a nuestras instituciones, con la finalidad de que estas no caigan por malas administraciones.

Podemos mencionar inicialmente, como la importancia del Juicio de Amparo en materia administrativa, es relevante para que dicha administración pública, pueda ser llevada tal y como la legislación establece. Y dentro de ésta, vamos a encontrar que existen deficiencias, vicios y corrupciones, que provocan perjuicios al particular, al ciudadano, y que éste ocurre ante el Juicio de Amparo para lograr que los actos realizados por dicha autoridad sean sometidos a la ley.

Pues bien, el propio Juicio de Amparo contiene una institución que es la suspensión provisional del acto reclamado, que significa que las cosas deban de quedarse en el estado en que están sin que puedan éstas modificarse hasta en tanto no se lleve a cabo el juicio respectivo. De ahí, que es indispensable observar las reglas del incidente de suspensión y la forma en que se da la desobediencia, en las resoluciones de la materia suspensiva del acto reclamado, una vez que llegamos a elaborar los datos necesarios para acreditar y fundamentar nuestro criterio, entonces ya podremos opinar respecto de una fórmula o una propuesta que establezca un mayor control en la efectividad del artículo 206 de la Ley de Amparo que establece el delito de abuso de autoridad en forma equiparada, previsto en el Código Penal aplicable en materia federal en su artículo 215, pero que de alguna manera no es rápidamente denunciante puesto que el Juez de Distrito, tiene diversas medidas que la ley le otorga bajo su criterio para lograr que dicha suspensión del acto reclamado pueda ser efectiva.

Si ofrecemos una mejor posibilidad para que el quejoso rápidamente denuncie el delito, entonces la autoridad se deberá cuidar mucho de respetar las órdenes de suspensión del acto reclamado.

El presente trabajo se divide en cinco capítulos a través de los cuales se va a ir desarrollando la aportación que pretendemos realizar para dar una mejor eficacia a las ordenes que en materia de suspensión en materia administrativa dicten los jueces federales a efecto de paralizar el acto de molestia que ejerza la autoridad en contra de los individuos.

De esta manera, podremos observar como en nuestro primer capítulo veremos un breve esbozo de lo que son los antecedentes del Juicio de Amparo, analizaremos como el funcionario público debe de respetar la constitucionalidad y legalidad en el ejercicio de sus funciones, explicaremos como a través del amparo se hará valer el Derecho Público Subjetivo así como cual es el estado de Derecho y la seguridad jurídica que protege el Amparo y finalmente la importancia de las partes en el Juicio de Amparo.

En el segundo capítulo definiremos lo que es la suspensión del acto reclamado, los efectos que produce, los actos que originan su procedencia, así como las condiciones y principios de la misma.

En el tercer capítulo veremos la forma en que se solicita la suspensión, cuándo se otorga de oficio o a petición de parte agraviada, de que manera responden las autoridades a la demanda de Amparo iniciada en contra de ellas, cuando procede la medida cautelar así como la declaración y efectos de la suspensión definitiva.

El penúltimo capítulo lo utilizaremos para establecer las reglas en el incidente de suspensión, cuales son los supuestos en los que incurre la autoridad al mostrar una falta de observación a la medida cautelar, el procedimiento que sigue una vez iniciado el juicio de

garantías así como la posición del juez frente al incumplimiento de las autoridades de los autos que dicta.

En el capítulo final expondremos cuales son las actitudes que puede mostrar la autoridad responsable frente al mandamiento de suspensión, el papel que desenvuelve el Ministerio Público en dicho procedimiento, la forma en que se demuestra la falta de observación de la medida cautelar por parte de la responsable, se analizará el delito de abuso de autoridad y cual es la competencia de la Ley de Responsabilidades frente al incumplimiento del servidor público frente a la medida suspensiva, así como se determinará cuáles son las obligaciones del juez que decreta la suspensión conforme al principio de legalidad y finalmente se elaborará una propuesta para una norma que establezca el control para la aplicación efectiva y versátil del artículo 206 de la Ley de Amparo.

Como técnica de investigación se va a partir de un método deductivo iniciando de lo que es el concepto general hacia el particular, con el fin de desglosar los elementos que crean el concepto general y lograr particularizarlo al final de nuestro estudio.

La fuente de información que se utilizará se basará en la documental teniendo como marco de referencia al Derecho Administrativo, Constitucional y de Amparo principalmente, extrayendo dicha información a partir de fichas bibliográficas para cada uno de los incisos y con esto hacer tarjetas de trabajo específicas que sustenten estos comentarios.

CAPÍTULO UNO

DE LA IMPORTANCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

1.1 BREVE RESEÑA HISTORICA

Todo lo que es la procedencia del Juicio de Amparo, estará íntimamente ligado con la relación que se establezca entre el gobierno y los gobernados.

De ahí, que hemos de encontrar continuamente, la posición de la autoridad gubernamental frente a lo que es el ejercicio de gobierno hacia los gobernados.

La identificación, que se lleva a cabo entre lo que es la regla gubernativa y el respeto al derecho de los ciudadanos, ha sido llamada la eterna lucha por el poder, y la lucha antagónica entre gobernantes y gobernados.

Para tener una noción general de lo que es la historia del amparo, vamos a citar las palabras de Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera quienes sobre el particular nos comenta lo siguiente; "La génesis del Amparo desde el celebre interdicto de *homine libero exhibendo*, los procesos de Aragón, *Writ of Habeas Corpus*; hasta el *Writ of Error, Injunction, Mandamus* y *Certiorare* norteamericanos, ha sido objeto de

especial estudio para nuestros constitucionalistas; unos se inclinan por la influencia hispánica y otras por la norteamericana. Pero prevalece la opinión de que ninguna Constitución de América ha seguido en su desarrollo el Juicio Constitucional Americano, con el acierto de la mexicana de 1857; también se estima que si el Amparo mexicano se inspiró en el americano, no por eso es semejante únicamente, sino superior y es verdad.”(1)

Desde lo que es una de las legislaciones importantes para todo el derecho del mundo, la legislación romana; en ésta encontramos que establecía un interdicto a través del cual, se podía quejar en contra del pretor.

Con lo anterior, podemos observar como empezaban a nacer instituciones, a través de las cuales se otorgaba a la persona la posibilidad de defenderse en contra de las extorsiones, atropellos o abusos del poder público.

Sin duda en nuestro país, se empieza a dar un movimiento más fuerte a partir de la segunda mitad del siglo antepasado, en donde se empiezan a buscar fórmulas para poder llevar a cabo la constitución del Juicio de Amparo en nuestro país.

El autor Romeo León Orantes, en el momento en que nos ofrece una explicación respecto de estas circunstancias, dice lo siguiente: “Como por la naturaleza de este trabajo, de orden procesal jurídico-político debo

1) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge; Nueva Legislación de Amparo Reformada, Quincuagésima Primera edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1989, Pág. 415.

concentrarme concisamente a los antecedentes inmediatos del juicio y referirme por lo tanto a los que lo hacen surgir a partir de la actuación de Otero, cabe hacer notar que esto de ninguna manera implica una relación de sus orígenes remotos que en forma tan atinada en cuanto a su evolución histórica que parte de las más lejanas épocas de Inglaterra... Fue en 1842, cuando Otero externó la primera tendencia a la institución de un juicio eminentemente político y depurado y modificado por los constituyentes de 1857, con ligeras variantes constituyen nuestro juicio de Amparo.”(2)

A partir de 1842 se va gestando en nuestro país, la posibilidad, de establecer un sistema por medio del cual, se tendría que darle al ciudadano, la posibilidad de concretar de hacer valer sus derechos, frente la acción del poder público gubernamental.

Así, en nuestro país corresponde a la Constitución Yucateca de 1840, el honor de haber sido el primer ordenamiento que establecía la fórmula por medio de la cual, se regulaba la acción del poder público.

Carlos Echanove Trujillo, al comentarnos esta Constitución de 1840 expresa lo siguiente: “Para expresar sintéticamente la obra de Don Manuel Crescencio Rejón, bastan las siguientes palabras: “Se ha alabado a los constituyentes de 1840 de haber introducido en Yucatán la libertad de imprenta y la de cultos, la abolición de Fueros, el juicio por jurados; pero se ha guardado silencio acerca de otras reformas trascendentales, cual fue la implantación por primera vez en México del juicio de Amparo,

2) LEÓN ORANTES, Romeo: El Juicio de Amparo; Talleres Tipográficos Modelo, México, 1941, Pág. 16.

tal cual lo creó mucho después la Constitución Nacional de 1857³: En este punto, los constituyentes yucatecos fueron videntes que prohibieron muy anticipadamente la columna que podía mejorar en el litigio de la República Democrática, se puede decir que al legislar fueron más generosos en su amplitud que la Constitución americana y mas que la mexicana de 1857, pues no limitaron el Amparo como la primera vez, al goce de la libertad individual; ni, como la segunda, al de las garantías individuales o usurpación de atribuciones entre el estado y la federación; su mira fue mas extendida, sus horizontes más espaciosos, en cuanto a que concedía el derecho de Amparo contra todo acto inconstitucional.” (3)

De esta manera podemos observar como la Constitución Yucateca de 1840 crea un antecedente fundamental del Juicio de Amparo, al establecer la facultad del ciudadano de tener un medio de defensa para protegerse de los actos inconstitucionales que vulneren su esfera jurídica.

Así se va dando consistencia a la posibilidad de la ciudadanía, para que ésta tenga la facilidad de tener armas en contra del abuso o ejercicio del poder.

De ahí, que se fue estructurando con mejor técnica la posibilidad de Amparo, para la Constitución liberal de 1857, fecha en que definitivamente, se hace un ordenamiento capaz de regular la actividad del poder público.

3) ECHANOVE TRUJILLO, Carlos: La Obra Jurídica de Manuel Crescencio Rejón; Publicación del Sindicato de Abogados del Distrito Federal, México, 1937, Pág. 115.

El texto original del artículo 101 de la Constitución de 1857, textualmente disponía:

“ARTICULO 101.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

II.- Por leyes ó actos de autoridad Federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los estados.

III.- Por leyes ó actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.”

De todo lo anteriormente expresado, encontramos como la filosofía jurídica histórica de la razón de ser de la estructura del juicio de amparo, corresponderá a la necesidad social de una organización, de la posibilidad de que la sociedad haya estado debidamente organizada, y que a su vez eligieran personas que formen un gobierno, para que se haya estructurado un derecho entre la comunidad que sea suficiente capaz de regular las conductas de la sociedad.

Pero también se requiere que exista un derecho que regule la actividad y la conducta de la autoridad, no solamente frente a la relación gobernado-gobernante, sino también, en la parte orgánica constitucional de dicha autoridad.

Así, las extorsiones, los abusos del poder, los atropellos, son parte del bien jurídico tutelado que históricamente el Juicio de Amparo intenta proteger a lo largo de su existencia, defendiendo de esta manera las garantías individuales de los ciudadanos, cuando estas son vulneradas por alguna autoridad en el ejercicio de sus funciones.

1.2 EL CONTROL DE LA LEGALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD A TRAVÉS DEL AMPARO.

Desde un punto de vista genérico, todo servidor público necesariamente debe por fuerza respetar el principio de legalidad, es decir, debe sujetarse a la ley.

De hecho, esa legalidad, es una de las obligaciones principales que la propia ley marca, y que definitivamente hace que el no acatarla se convierta en una responsabilidad de tipo administrativa, tal vez de tipo penal, y si causa daños y perjuicios, entonces será también de tipo civil.

Vamos a partir del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual dice lo siguiente:

“ARTÍCULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que deben de ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales.”

Pero en este momento quisiéramos elevar la pregunta en el sentido de que ¿a que corresponderá ese sentido de legalidad?.

Tenemos como los artículos 14 y 16 constitucionales, señalan dos situaciones específicas: el artículo 14 la Garantía de Audiencia base de la

seguridad jurídica de la que hablaremos en el inciso 1.5 y por otro lado el artículo 16 en su primer párrafo, establece la siguiente referencia:

“ARTICULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Inicialmente, para que encuadre en la situación antes mencionada debe ser una autoridad derivada por la propia ley.

Sin duda la propia ley, dará el concepto de autoridad a un cargo proporcionándole a éste, facultades específicas.

Luego en ejecución de dichas facultades, dicha autoridad para ejercitar el acto de molestia hacia los particulares, tiene necesariamente que dirigirse en una forma escrita, y por otro lado, en ese escrito fundar de acuerdo a la ley su actividad y molestia, y por supuesto motivarla al caso concreto por el cual se está ejecutando.

Para tener una idea de estos dos conceptos de motivación y fundamentación, tomaremos las palabras de Ignacio Burgoa quien sobre el particular dice: “La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, de acuerdo con el espíritu del legislador de 1857, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una norma dispositiva general, es decir que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación

legal de todo acto autoritario que causa al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiera el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite... La motivación de la causa legal del procedimiento, indica que las circunstancias y modalidades del caso en particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.”(4)

El autor antes citado nos explica de una forma sencilla y práctica lo que significan la fundamentación y motivación a que se refiere el artículo 16 constitucional, siendo la fundamentación una autorización contenida en una ley por medio de la cual la autoridad puede realizar un acto de molestia en contra del ciudadano, por consecuencia la motivación es cuando se adecua el actuar de la autoridad al amparo de la norma jurídica a un caso en concreto.

El control de legalidad a través del Amparo, se ha de lograr rápidamente, en virtud de que cuando una autoridad no se fundamenta correctamente, o bien su motivación no está debidamente encuadrada, entonces el propio derecho, le permite al afectado recurrir al Juicio de Amparo, han buscado que dicha autoridad administrativa en éste caso, deba necesariamente de acatar lo que la ley dice, esto es, que es un principio basado en que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, y cuando sale de ésta y afecta una garantía individual, entonces

4) BURGOA ORIHUELA, Ignacio: Las Garantías Individuales; Vigésima Sexta edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1994, Pág. 602

la legislación autoriza la posibilidad de una queja en el juicio constitucional de Garantías y Amparo, para someter a dicha autoridad que no ha guardado el control de legalidad, que está contemplado en nuestra Constitución Política..

1.3 CONCEPTUALIZACION DEL AMPARO COMO LA FORMA PARA HACER VALER EL DERECHO PUBLICO SUBJETIVO.

Habíamos dicho anteriormente como empezaba a nacer un derecho público subjetivo para cada una de las personas o ciudadanos que se concretizaba a través de la garantía individual.

Luego observamos como el Amparo, sería esa situación adjetiva a través de la cual se concretizara coercitivamente lo dicho por el ordenamiento constitucional.

Así, este es el llamado control constitucional, que definitivamente otorga esa posibilidad al derecho de Amparo, para que éste pueda lograr su control.

Ignacio Burgoa en el momento en que nos explica algunas circunstancias sobre el particular, comenta lo siguiente:

“A través del estudio que hemos realizado en capítulos anteriores, nos es dable admitir que, en atención a sus antecedentes históricos, el juicio de amparo se ha revelado como un medio jurídico de protección o tutela de la constitucionalidad, creándose el derecho público subjetivo, y dándole la posibilidad de convertirse en adjetivo a través del amparo;

debiendo decirse en corroboración de este aserto, que el primer documento jurídico y político, como fue la Constitución Yucateca de 1840, su procedencia se declara contra cualquier acto del gobernador o ley de la legislatura que, en agravio del gobernado violase la Constitución y no únicamente los preceptos en que consagran las garantías individuales... De ahí, que el control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, sean los dos objetos lógicos y jurídicamente inseparables que integran la esencia del juicio de amparo; éste por ende, se ostenta como el medio jurídico del que dispone cualquier gobernado para obtener, en su beneficio, la observancia de la ley fundamental contra todo acto de cualquier órgano del Estado que la viole o pretenda violarla. Es en ésta última propensión donde se destaca el carácter de orden público del Amparo como juicio de control o tutela de la Constitución, ya que el interés específico del gobernado se protege con vista o con referencia siempre a un interés superior, el cual consiste en el respeto de la ley suprema." (5)

Tal y como lo enuncia el autor antes mencionado, la principal característica del Juicio de Amparo es la protección de los derechos fundamentales del gobernado contra los abusos de las autoridades con base en el ordenamiento supremo que es la Constitución Política.

Siguiendo con lo anterior, son varias circunstancias las que se pueden derivar de lo establecido por el autor citado, pero una especial, resulta ser la creación de ese derecho público subjetivo que otorga la posibilidad individual para cada ciudadano, para que se pueda quejar de las extorsiones, de los abusos de poder o cualquier otra circunstancia que

5) BURGOA ORIHUELA, Ignacio: El Juicio de Amparo; Trigésimo Primera edición, Editorial Porrúa, México. S.A., 1994, Págs. 143 Y 148.

haga que el administrador gubernamental no respete la ley o simple y sencillamente no quiera llevar a cabo lo que la ley le ordena.

Así tenemos como se va creando un orden público que el Juicio Constitucional de Garantías y Amparo tutela y a través de éste, se concretiza la norma subjetiva dada en abstracto en nuestra suprema Carta Magna, la cual es general y trata de defender al bien común en una forma amplia.

1.4 EL ESTADO DE DERECHO QUE PROTEGE EL JUICIO DE AMPARO.

El concepto del Estado de Derecho, es un concepto político contemporáneo, y mas que nada esta íntimamente relacionado con el principio de legalidad que la autoridad debe de llevar a cabo, en su función.

A través de éste principio de legalidad se va a establecer el llamado Estado de Derecho.

Este Estado de Derecho implica exclusivamente la forma en como la autoridad, debe llevar a cabo su proceder, la cual no debe de rebasar los límites establecidos por la propia ley.

Dicho en otra forma, que las diversas leyes orgánicas que emanan de la Constitución le han de otorgar a cada una de las autoridades poderes o facultades para poder gobernar.

Aquí observamos una parte orgánica administrativa, destinada a desarrollar los principios expuestos en la Constitución Federal y a los cuales protege el Juicio de Amparo.

Ahora bien, hemos estado hablando continuamente del concepto de autoridad, pero hasta éste momento, no hemos hecho alguna definición que nos presente cuáles son las facultades que la autoridad tiene.

Miguel Acosta Romero, cuando nos habla de este concepto, nos dice lo siguiente: "Autoridad es todo órgano del Estado que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o ejecución cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa".(6)

Según lo dicho por el autor citado, para que una autoridad sea considerada con tal carácter, debe tener un poder de decisión o ejecución, las cuales pueden vulnerar la esfera jurídica del gobernado

La ley, solamente faculta una circunstancia especial y dada, de tal manera que el Estado de Derecho que prevalece dentro de la organización gubernamental debe forzosamente respetar todos y cada uno de los lineamientos que la ley ordena se han de establecer.

Esta es una circunstancia que llena el concepto del Estado de Derecho, en virtud de que la autoridad que decida o la autoridad que

6) ACOSTA ROMERO, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo; Novena edición, Editorial Porrúa, México, S.A., 1990, Pág. 632.

ejecuta, simple y sencillamente se está poniendo al derecho una acción y a través de esto se logra que la norma se pueda concretizar suficientemente, y a través de estas circunstancias, el poder público tenga parámetros legislativos especiales por medio de los cuales, las normas le ordenan actuar en una forma determinada.

1.5 LA SEGURIDAD JURÍDICA QUE OFRECE LA SENTENCIA DE AMPARO EN LA RELACION GOBERNADO - GOBERNANTE.

Para poder hablar de seguridad jurídica inicialmente requerimos saber su concepto.

Así Rafael Preciado Hernández, en el momento en que nos explica algunas circunstancias de lo que es la seguridad jurídica, comenta lo siguiente: "Es la garantía dada al individuo, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, esta en seguridad aquel que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios, y por consecuencia regulares legítimos y conforme a la ley".(7)

De aquí se desprende que la seguridad jurídica se traduce en la garantía que tiene todo individuo de que su persona, familia, posesiones, así como sus derechos serán respetados y protegidos, y sólo podrán ser vulnerados por mandamiento de una ley.

7) PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael: Lecciones de Filosofía del Derecho, Vigésima edición, Editorial Jus, México, 1989, Pág. 233.

Todo lo que es la garantía individual implicada en la Constitución, revela inicialmente, un modelo subjetivo a través del cual, se ha de requerir una vía jurisdiccional a través de la cual pueda hacerse valer dicho derecho subjetivo.

Así tenemos como a través del Juicio de Amparo, todos los derechos, que protegen a nuestra persona, a nuestras propiedades y posesiones, han de estar debidamente protegidos por medio de la realización de una función jurisdiccional, a través del Juicio de Amparo, en donde lograremos la reparación o la indemnización de los daños producidos por la infracción, la extorsión o bien el abuso del poder en contra del gobernado.

La seguridad jurídica sin lugar a dudas, ofrece un marco a través del cual, se establecen diversos derechos, entre ellos el constitucional, que requiere siempre de una acción de tipo jurisdiccional a través de la cual, se pueden hacer valer los derechos que en un momento determinado son infraccionados por la autoridad.

Así vamos encontrando, cómo a través del análisis, el Juicio de Amparo, logrará establecer la forma jurisdiccional a través de la cual se hacen valer los derechos constitucionales otorgados y establecidos por la Constitución Política Federal.

Siendo que el objetivo que se persigue para lograr tal protección, será el de llevar a cabo una organización social capaz que le otorga a cada individuo garantizándole su desarrollo, a través de diversos ordenamientos y normas, por medio de las cuales, se puede concretizar rápidamente el derecho.

Claro está, que en el momento en que una persona ocurre en demanda ante el Juez Federal en petición de Amparo, también el infractor, en este caso la autoridad administrativa, tendrá necesariamente que ser oída y eventualmente vencida en juicio antes de que esta pueda ser sancionada.

A través de escuchar a las partes, se logra para cada una la satisfacción de sus intereses.

Ahora bien, antes de seguir adelante, se hace indispensable centrar ya nuestro estudio, esto es ubicarlo correctamente en lo que es el Derecho Administrativo, en virtud de que se ha enfocado directamente para analizar circunstancias especiales dentro de la administración gubernamental.

En el siguiente inciso, se establecerá la íntima relación de la Seguridad Jurídica con la función administrativa, y por supuesto la importancia de las partes en el Juicio de Amparo.

1.6 LA IMPORTANCIA DE LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

Hemos dicho que antes de hablar sobre la importancia de las partes en el Juicio de Amparo, se hace indispensable observar cuales, en un momento determinado, podrían ser las partes.

Para esto, vamos a utilizar las palabras de Gabino Fraga, quien respecto de las atribuciones y actividades del Estado, nos comenta lo

siguiente: "Como el Derecho Administrativo, rama del Derecho Público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en que consiste la actividad estatal; en segundo lugar cuales son las formas que el Estado utiliza para realizar esa actividad y caracterizar entre ellas a la que constituye la función administrativa, y en tercero y último lugar, cual es el régimen a que se encuentra sujeta dicha actividad.

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, el otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de otorgar jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales."⁸⁾

Aquí el autor Gabino Fraga nos explica de una forma sencilla y coherente cuales son las atribuciones y actividades del Estado así como su origen y finalidad, derivado de lo anterior podemos decir que todo lo que es el acto administrativo debe de llevarse a cabo en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga a la autoridad.

Hemos visto ya que la autoridad en sí, tendrá necesariamente facultades o bien de decisión o bien de ejecución

Luego también observamos como la seguridad jurídica ofrece lineamientos legales, por medio de los cuales, se norma correctamente la conducta del poder público o gobierno, haciendo que éste, en una forma

8) FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo; Trigésima Tercera edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1994, Pág. 13.

orgánica este debidamente delimitado, y cada delimitación tenga su propia organización, y cada una pueda tener sus facultades necesarias para llevar a cabo su actividad gubernamental.

Esto es, una de las circunstancias principales que necesitamos observar u definir, en virtud de que es aquí donde se revela la importancia de las partes en el Juicio de Amparo

Tenemos en principio, como será una persona a la cual se le ha violado alguna garantía individual, pero exclusivamente por parte de una autoridad gubernamental.

Lo anterior es muy especial, en virtud de que si es un particular quien ha violado la garantía individual establecida en nuestra Carta Magna, entonces el medio idóneo para hacer valer dicha garantía ya no será el Amparo, toda vez que se comete un delito, el cual se encuentra previsto y sancionado en la segunda fracción del artículo 364 del Código Penal Federal que establece:

"ARTICULO 364.- Se impondrá de seis meses a tres años de prisión y de veinticinco a cien días multa:

II. Al que de alguna manera viole, con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidos por la Constitución General de la República en favor de las personas."

Evidentemente, que el contexto específico que se revela a través de la composición del Juicio de Amparo, es el hecho de que una de las partes necesariamente tiene que ser un órgano de autoridad por parte del Estado.

Esto es, un órgano a través del cual la ley positiva le otorga facultades de decisión o de ejecución.

Tenemos también el Juicio de Amparo contra leyes, pero el poder legislativo en cualquiera de sus niveles, que es el que crea las leyes, está evidentemente decidiendo el Derecho también; mismo que ha de regir la conducta de los hombres en sociedad.

Luego, podemos encontrar dentro de los sujetos, como parte del Juicio de Amparo, a la autoridad Federal, que vulnere o restrinja la soberanía de los Estados, esto es, podemos encontrar una contraposición de las propias autoridades, tanto federales como estatales.

Por otro lado, puede haber invasión de esferas entre autoridades locales y federales, situación que formará parte en el Juicio de Amparo.

Así en una forma general, ha quedado establecido cómo a través del tiempo, se va haciendo más importante el Juicio de Amparo y más en materia administrativa, en virtud de que la corrupción, la extorsión y todos los abusos del poder definitivamente deben de estar controlados, y debe establecerse un control constitucional a través del cual, se logre que las partes, puedan no solamente satisfacer sus intereses y proteger sus derechos, sino también llevar a cabo la convivencia y el desarrollo, especialmente en la relación gobernado-gobernante.

CAPÍTULO DOS

DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Para esta parte de nuestro trabajo, vamos a entrar en materia con la finalidad de encontrar y observar cómo se ha de producir una suspensión provisional del acto reclamado especialmente en materia administrativa, esto es, en aquella materia gubernamental que se sale de los lineamientos penales, civiles y laborales. Esto es, de la actividad gubernativa de los poderes ejecutivo así como legislativo a nivel federal, estatal e incluso el municipal.

La suspensión del acto reclamado es una medida cautelar que consiste en la paralización de la ejecución de un acto de autoridad que vulnera las garantías individuales del quejoso, es decir, se trata de un instrumento predominantemente conservativo, toda vez que su finalidad es mantener las cosas en el estado que se encuentran en ese momento, hasta en tanto se pronuncie sentencia.

La medida precautoria de la que hablamos se concede cuando se solicita por la parte reclamante, después de una tramitación incidental en la cual se escucha tanto a las autoridades demandadas como a los terceros interesados en caso de que existan; solicitándose de las primeras un informe sobre la existencia de los actos impugnados y la providencia

que se pide, y sólo después de la audiencia en la cual se rinden pruebas y se formulan alegatos por las partes, el juez federal decide sobre la procedencia de la petición.

Debe tomarse en cuenta que la medida precautoria puede concederse en dos oportunidades, o sea, la que se resuelve en el incidente respectivo y la que se concede cuando exista una urgencia por considerarse inminente la ejecución de los actos que se reclamen y los perjuicios que se le puedan ocasionar al solicitante del amparo sean notorios, en este caso el juez federal puede ordenar en forma discrecional la paralización de tales actos en tanto se tramita el incidente de mérito del cual se decidirá sobre la medida, y esta providencia se denomina la suspensión provisional

2.1 SU DEFINICION

La suspensión provisional del acto reclamado, encontrará siempre un punto muy especial (toda vez que detiene el acto violatorio de garantías), en lo que es la secuencia de todo el procedimiento de Amparo; de ahí la importancia de analizar correctamente y a conciencia este concepto.

Romeo León Orantes, cuando nos ofrece una explicación respecto de lo que es el concepto jurídico de suspensión, dice lo siguiente: "Gramaticalmente suspender, del latín suspendere, entre otros significados tiene el de detener o diferir por algún tiempo una acción o una obra, equivale pues a paralizar algo que está en actividad, en forma positiva; en transformar temporalmente en una inacción, una actividad cualquiera. El

diccionario toma el adverbio en suspenso, como equivalente a diferida la resolución a su cumplimiento.

Pues bien, la Ley de Amparo emplea la palabra en su fiel acepción gramatical, cuando se habla de suspensión del acto reclamado, no quiere decir otra cosa que paralizar o detener el hecho estimado inconstitucional, ya en lo que se refiere a sus simples efectos exteriores o en lo que respecta al procedimiento de ejecución material, tanto en lo que se relaciona con sus consecuencias jurídicas, con lo que ve a la situación de hecho que el acto esta llamado a producir; no hay en el articulado de la ley ninguna ficción de carácter jurídico ni nada que aparte o amplíe en el terreno del amparo la concepción que la expresión tiene gramaticalmente". (9)

Complementando lo manifestado por el autor, el hecho es que la suspensión definitivamente revela una paralización de una actividad, es la orden de una acción de cualquier actividad, hay que advertir que suspender no es destruir, en virtud de que la materia del amparo subsiste, no desaparece y porque lo que ya ha sido realizado así se queda, sin embargo la misma de ninguna manera impide que se continúe con el procedimiento en el asunto en cuestión, el mismo sigue su tramitación hasta que sea dictada una resolución firme, con la excepción de que se paralizará el respectivo procedimiento si deja consumado sin reparación el daño o perjuicio.

Así tenemos como la suspensión del acto reclamado, estará directamente enfocada a paralizar en forma temporal el acto que se

9) LEON ORANTES, Romeo. Op. Cit., Pág. 225.

considera contrario a la Constitución, sólo en forma transitoria, teniendo ésta como límite de duración el momento en que causa ejecutoria la sentencia que en definitiva se dicte en el Juicio de Amparo

La orden corre en el sentido de que las cosas se queden como están, desde el momento en que se ordena la suspensión, para el fin y efecto de que el Amparo no se quede sin materia, de igual forma ésta sólo opera durante el procedimiento, nunca antes de que se inicie el mismo y menos aún después de haber una sentencia que haya causado ejecutoria en el juicio de mérito.

Esto es, que en el momento en que se reclama un acto que se considera contrario a la Constitución, se está protegiendo con esto la materia propia del Amparo y sobre la cual tendrán que versar los diversos alegatos que se lleven a través del juicio de Amparo.

Así, la suspensión, es un medio de control, para que no se consuma el acto que se reclama, y de esa forma, se pueda llevar a cabo este por medio de un juicio en el cual se demuestren las posiciones de cada una de las partes y de esa forma se logre en el amparo a través de la paralización temporal de los actos reclamados, y se impida para el futuro, que dicho acto pueda seguir causando la queja o el agravio hacia el particular si el acto ya se ha iniciado o impidiendo su comienzo, cuando aún se encuentra en potencia.

Por lo anterior la suspensión en términos generales será aquel acontecimiento o aquella situación que genera la paralización o cesación temporalmente limitada de algo positivo, que en el caso que nos ocupa es un acto de una autoridad administrativa, con el objeto

consistente de impedir para lo futuro, que la actividad ilegal siga causando perjuicios y agravios y busca que se proteja la norma constitucional desde el momento en que se lleva a cabo la petición de Amparo.

2.2 EFECTOS QUE PRODUCE

Ya habíamos hablado de los efectos que produce el Juicio de Amparo, pero se hace indispensable subrayarlos.

Para lograr una mejor explicación vamos a ocupar las palabras del maestro Ignacio Burgoa Orihuela, quien sobre el particular comenta lo siguiente:

“La suspensión del acto reclamado es la Institución que dentro de nuestro Juicio de Amparo reviste una importancia trascendental, a tal grado que en muchas ocasiones, sin ella nuestro medio de control sería nulo e ineficaz, en efecto, es mediante la suspensión del acto reclamado como se mantiene viva la materia del Amparo, constituida por las situaciones concretas y específicas que el agraviado pretende preservar.

Si bien es cierto, que como hemos advertido, la sentencia constitucional tiene efectos restitutorios, por lo que podría pensarse que mediante ella se reintegraría al quejoso en el goce y disfrute de sus derechos conculcados en el caso de que se le concediese la protección federal; más también es absolutamente verídico, que muchas veces, si

no se suspendiera el acto reclamado evitando su consumación, y siendo ésta de naturaleza irreparable, la materia tutelada por el Juicio de Amparo se destruiría irremediabilmente. Por otra parte, en otros casos en los que la consumación del acto reclamado no es irreparable y no trae como consecuencia la destrucción definitiva de la materia del amparo, también la suspensión juega un papel relevantemente preponderante, puesto que en varias ocasiones si no se suspendiere a tiempo oportuno el acto o los actos reclamados, la sentencia que otorgara al quejoso la protección federal sería jurídica y prácticamente muy difícil de ejecutar, en vista de la diversidad y aún variedad de situaciones de hecho y de derecho, que podría derivarse de la realización de los actos reclamados, hipótesis que en la realidad son muy frecuentes.”(10)

Aquí el citado autor nos explica como la suspensión es una parte trascendental del Juicio de Amparo, toda vez que preserva la materia del mismo, de esta manera se puede notar como los actos emitidos por las autoridades, son definitivamente la naturaleza contra los cuales protege la suspensión provisional.

Evidentemente, que una de las primeras resoluciones cuando así se pide o bien se debe de hacer de manera oficiosa en los casos que la propia ley señala, es el suspender el acto reclamado en forma provisional, en forma temporal esto es, que la actividad gubernamental a través de la autoridad, se convierta en inactiva, y definitivamente cesen sus efectos sobre el ánimo, la persona, los bienes o los derechos del quejoso.

10) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Op. Cit., pág. 703

De ahí que la naturaleza del acto será y seguirá la naturaleza de la suspensión provisional; encontramos como para un acto prohibitivo, veremos una naturaleza de suspensión también prohibitiva, situación que analizaremos en el siguiente inciso.

Mientras tanto, es necesario subrayar como el efecto principal que produce la suspensión provisional del acto reclamado en materia administrativa así como en todas las materias es el hecho de que se guardan cosas en el estado en el que se encuentran al momento de la violación de las garantías, estableciéndose un medio de control suficiente, a fin de que la materia del amparo quede viva y de esta forma no se le conculquen sus garantías individuales a los ciudadanos, y se evite la consumación del acto reclamado, lo que evidentemente destruiría la materia tutelada en el juicio y quedaría sin sustancia.

Así, la naturaleza misma de los actos que se han de llevar a cabo nos darán la necesidad de suspender o de parar su actividad, a fin de que exista la materia y no se consuma el acto reclamado y se le respete en las garantías individuales al quejoso.

2.3. SU PROCEDENCIA EN RELACION A LA CLASIFICACION DE LOS SIGUIENTES ACTOS.

Antes de hablar sobre la suspensión y su procedencia en contra de los diversos tipos de actos que puede llevar a cabo la administración pública,

es indispensable considerar cuando menos una idea de lo que vamos a entender por el acto administrativo.

El autor Gabino Fraga, comenta lo siguiente: "Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son:

- a) El sujeto;
- b) La voluntad;
- c) Objeto;
- d) Motivo;
- e) El fin;
- f) La forma

El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza.

En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige sea realizado por quien tiene actitud legal para ello. De la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizados, así, tratándose de los actos de poder público es necesario la competencia del órgano que los ejecuta.

La competencia en Derecho Administrativo tiene una significación idéntica en el Derecho Privado, es decir el poder legal de ejecutar determinados actos constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración."¹¹⁾

11) FRAGA, Gabino; Op. Cit., Pág. 267.

Esencialmente el autor nos menciona las características, elementos y alcances del acto jurídico administrativo, los cuales siguen la máxima que dice que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite.

Es de hacer notar, cómo el acto administrativo para que tenga esa naturaleza jurídica debe de provenir de una autoridad que tenga la facultad necesaria para llevarla a cabo, esto es, debe de ser emitido por una autoridad debidamente investida de legalidad, es decir que la ley la faculte para poder emitir suficientemente, un acto de autoridad.

Ahora bien, en lo que se refiere a la clasificación de los actos administrativos, éstos, dependerán siempre de la calidad de la autoridad y de la naturaleza de sus funciones y por supuesto de las facultades que la ley le establece.

Pero sea cual fuere su naturaleza, lo cierto es que en el momento en que le es notificada alguna resolución del Tribunal Federal en el sentido de suspender su acto, esta autoridad tiene la obligación de suspenderlo.

Vamos a pasar a observar alguna clasificación de los diversos actos administrativos, a efecto de conocerlos, y poderlos manejar consecuentemente.

2.3.1 ACTOS PARTICULARES

Los actos particulares son aquellos que dada su especial naturaleza emanan de las personas comunes y corrientes, esto es de la relación

intersocial, definitivamente el derecho adjetivo que proporciona el Juicio de Amparo y que soporta la subjetividad de la garantía individual, solamente ha de proceder en la relación gobernado-gobernante, ya que, si en un momento determinado hay una violación de garantías entre particulares, la procedencia no será el juicio de amparo, sino mas que nada el delito de violación de garantías previsto por el artículo 364, en su fracción II del Código Penal Federal, el cual ya nos hemos referido en el anterior apartado y que a la letra dice:

“ARTICULO 364.- Se impondrá de seis meses a tres años de prisión y de veinticinco a cien días multa:

II. Al que de alguna manera viole, con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidos por la Constitución General de la República en favor de las personas.”

Por supuesto, que en lo que se refiere a una suspensión provisional del acto en particular reclamado, no tendría procedencia ni siquiera el Amparo, por lo que, es obvia la circunstancia de que el Juicio de Garantías no ha de proceder cuando un particular viola las garantías de otro ciudadano, sino que exclusivamente contra actos que sean de autoridad, y como ya se ha mencionado anteriormente, se tiene que tener el concepto de autoridad como aquella entidad que puede decidir o ejecutar el Derecho.

2.3.2 ACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

Definitivamente, el acto de autoridad que tiene que llevar a cabo sobre el particular debe de tener un carácter positivo, esto es, una decisión o una ejecución.

Cuando el acto reclamado no es de carácter positivo sino negativo, es decir que estriba en un no hacer o en una abstención de parte de la autoridad responsable, pues lógicamente la suspensión es con evidencia improcedente ya que no puede suspenderse lo que es susceptible de realizarse. Así tenemos como la naturaleza misma del acto nos dará la procedibilidad de la suspensión del acto que se reclama. Sobre éste particular, podemos contar con el comentario de la autora Margarita Yolanda Huerta Miramontes quien nos dice: "No debemos confundir el acto negativo con el acto negativo con efectos positivos, esto es, aquel acto que no obstante que consiste en un no hacer por parte de la autoridad tiene como consecuencia inmediata una modificación de los derechos u obligaciones del quejoso, como acontece cuando se niega la confirmación de una concesión, la revalidación de una licencia, etc., hipótesis en las que el agraviado con anterioridad al acto reclamado, se encuentra en el goce de ciertos y determinados derechos o exento también de ciertas y determinadas obligaciones, y la abstención de la autoridad tiene como consecuencia la aceptación de la esfera jurídica del agraviado..."

Si el acto reclamado que se tilda de negativo estriba esencial y exclusivamente en una mera abstención, es un simple no hacer de la autoridad responsable, entonces la improcedencia de la suspensión es evidente; por el contrario si la negativa de la autoridad en quien se hace juzgar 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." (12).

Aquí la autora nos hace mención de la diferencia entre los actos negativos y los actos negativos con efectos positivos, siendo los primeros una negativa lisa y llana de la autoridad contra la cual no procede la suspensión del acto reclamado, a diferencia de la segunda contra la cual si procede la medida cautelar toda vez que la negativa de la autoridad tiene consecuencias en actos positivos que afectan el estado jurídico actual del individuo provocándole daños y perjuicios de difícil o imposible reparación.

Si volvemos a tomar las ideas de la definición de la suspensión provisional del acto que vertimos en el inciso 2.1., encontraremos cómo la idea principal por la cual se lleva a cabo la suspensión del acto reclamado, será el hecho de que el Juicio de Amparo no se quede sin materia, por lo tanto cuando sobreviene un acto negativo, un acto sobre el cual sobreviene un no hacer de la autoridad, pues entonces, vamos a estar frente a una circunstancia que no se ha producido, toda vez que como lo dice el acto la autoridad señalada como responsable en el juicio de mérito se abstienen de realizar algún acto que vulnera una garantía del quejoso, situación que de otorgarse la suspensión reintegraría al quejoso la garantía violada situación que se define en el fondo del asunto .

De esa forma, se genera esa posibilidad de que el Juicio de Amparo siga teniendo la materia por la cual se reclama dicho Juicio.

12) HUERTA MIRAMONTES, Margarita Yolanda, La Materia de la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo; Tercera edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1989, Págs. 108 Y 109.

Claro está, que hay que tomar en cuenta las ideas de la autora citada, en el sentido de que no podemos confundir un acto negativo que tiene efectos positivos, esto es, la negación de una concesión o el otorgamiento de una licencia, etc., de los que son actos puramente negativos, toda vez que los primeros dejan en posibilidad de actuación a un particular y en un momento determinado se le pueden estar violando garantías con ese tipo de actos.

2.3.3 ACTOS PROHIBITIVOS.

Cuando llega un momento en que existe una negativa por parte de la autoridad a una petición o solicitud, entonces, vamos a estar frente a lo que es ese acto prohibitivo. Para poderlo explicar correctamente, se citan las palabras de Soto Gordo y Lievana Palma, autores que sobre el particular nos mencionan lo siguiente: "Tampoco debe confundirse el acto negativo con el acto prohibitivo, esto es, aquel que fija una limitación a la actividad de los particulares; imponiéndoles la acción de abstenerse de realizar cierta conducta o ejercitar los derechos legalmente reconocidos, pues estos actos tienen efectos positivos y en relación a ellos procede la suspensión, en los Términos de la Tesis de la Suprema Corte, que a continuación se transcribe: "Actos negativos. No pueden considerarse como negativos, para los efectos de la suspensión, los actos prohibitivos que tienen por objeto coartar o limitar los derechos de quien los reclama en Amparo, y por lo mismo, contra ellos cabe la suspensión en términos de ley."(13)

13) SOTO GORDO, y LIEVANA PALMA, : Suspensión en el Juicio de Amparo Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1988, Pág. 10.

Aquí nuevamente se hace una distinción entre los distintos actos que hemos contemplado, particularmente entre los actos prohibitivos y los negativos, manifestando que mientras los primeros limitan los derechos de los agraviados, los segundos conllevan una simple abstención de la acción de la autoridad respecto de un acto jurídico.

2.3.4 EL ACTO CONSUMADO.

Definitivamente contra los actos consumados no hay mucho que hacer. El acto consumado es aquel que ha sido realizado plenamente, es decir la autoridad señalada como responsable por el quejoso en su demanda inicial de garantías, ha violado la garantía preservada por la Constitución Federal en perjuicio del ciudadano.

Sobre de éste, Ignacio Burgoa comenta lo siguiente: "Otro de los casos en que es improcedente la suspensión estriba en la hipótesis en que el acto reclamado se ha consumado. Se entiende por acto consumado aquel que se ha realizado por total o íntegramente, osea que ha conseguido plenamente el objeto para el cual fue dictado y ejecutado. Cuando un acto de autoridad contra el que se interpone el Juicio de Amparo se ha ejecutado en toda su integridad es evidente que la suspensión contra el resulta improcedente, puesto que ésta no tendría ya materia en que operar o respecto de la cual surtir sus efectos. Cuando un acto se ha realizado totalmente, cuando ya no resta ninguna conducta o actividad por ejecutar, nada es entonces susceptible de suspenderse, es decir, de paralizarse.

Es decir, de paralizarse temporalmente. Por lo tanto la suspensión es inoperante, tratándose de actos consumados...” (14)

Dice bien el maestro citado, en relación directa a que un acto ha sido consumado, pues definitivamente no puede suspenderse su ejecución, esto es, que ya ha sido realizado en una forma total o íntegra y que solamente procederá con el fin de invalidar la actitud legal en la autoridad responsable, y en un momento reclamar ciertos daños y perjuicios por la consumación de dicho acto.

Claro está que hay actos de irreparable situación, frente a éstos no hay más que hacer, pero podemos encontrar actos que son fácilmente reparables y que en un momento determinado, a través del Amparo podrían sustituir al quejoso en el goce de sus derechos, pero en ninguno de los casos, podría otorgarse la suspensión provisional del acto reclamado. Tenemos también como la propia jurisprudencia ha establecido diversas concepciones sobre éstas circunstancias en el Apéndice al tomo CXVIII, Tesis 32, Tesis 9 de la compilación 1917-1965. Idem del Apéndice 1975 materia general, al decir:

“Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a dar efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncia.”

14) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Ob. Cit., Págs. 712 y 713.

Sin lugar a dudas, la suspensión provisional, no puede otorgarse contra aquellos actos que definitivamente han sido consumados, porque la materia procedimental en el Juicio principal de Amparo quedaría restituida por la propia suspensión provisional del acto reclamado, y esto en materia de la sentencia definitiva.

2.3.5 EL ACTO DECLARATIVO.

Como su misma denominación lo sugiere el acto declarativo se concreta a reconocer una situación preexistente, esto es, a declarar legal una circunstancia que fue sometida al conocimiento de la autoridad judicial correspondiente.

Así, en lo que es el acto declarativo, vamos a encontrar que sobreviene exclusivamente una declaración reconociendo tal o cual circunstancia.

Tenemos el caso de las diversas sentencias que se emiten y sobre éstas podemos citar a las llamadas sentencias declarativas la cual según el autor Rafael de Pina Vara se ha de considerar como la siguiente:... "Es la resolución judicial recaída en un juicio en el que se ha ejercido una acción de ésta naturaleza. La sentencia declarativa sirve a la necesidad social de esclarecer determinadas relaciones jurídicas, actos jurídicos y circunstancias de hecho de trascendencia jurídica, por la eficiencia de cosa juzgada, de esta mera declaración." (15)

15) PINA VARA, Rafael, de: Diccionario de Derecho, Vigésima Primera edición, Editorial Porrúa, México, S.A., 1995, Pág. 299.

Nótese como vamos a encontrar actos de autoridad, especialmente actos administrativos, a través de los cuales se declara la procedencia de alguna circunstancia en especial, o bien simple y sencillamente de reconocer una circunstancia debidamente establecida.

Cómo consecuencia de lo anterior, y sea cual fuere la naturaleza, lo cierto, es que el acto debe necesariamente ser declarativo para que reconozca una determinada circunstancia. Claro está, que nos vamos a encontrar con actos que son eminentemente declarativos, y que de alguna forma, se produce una cierta ejecución.

Esto es, que se realiza el acto declarativo, y puede inhibir los efectos del Amparo o más bien dicho de la petición del Amparo, cuando el acto declarativo lleva consigo una circunstancia de ejecución.

Así, la consecuencia directa del acto declarativo es un acto positivo, entonces, habrá lugar a llevar a cabo la suspensión provisional del acto reclamado.

La siguiente jurisprudencia, nos habla sobre el particular al decir:

“SUSPENSION, PROCEDENCIA DE LA. CONTRA LAS CONSECUENCIAS DE ACTOS DECLARATIVOS.- Aun cuando la resolución reclamada tenga el carácter de declarativa, lo que haría improcedente la concesión de la medida suspensiva, lo cierto es que ello ocurre cuando el acto declarativo se agota con su emisión; lo que no ocurre cuando produce

consecuencias jurídicas como puede ser; entre otras un acto desposesorio y la suspensión procede respecto de éstas consecuencias," Jurisprudencia en: "Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Amparo en Revisión.- 79/74. Lucio Mendoza y Coagraviados, 31 de Enero de 1975, Unanimidad de Votos. Ponente, Angel Suárez Torres, Secretario: Hugo Lara Fernández. Boletín #13 Enero de 1975, Pag. 108.

Evidentemente, que las circunstancias que preestablece el acto declarativo, puede ir en dos sentidos: el primero, el tradicional, es el hecho de significar una declaración y con esto, reconocer una situación preexistente.

Pero si ese reconocimiento, conlleva una ejecución o algún acto positivo, entonces, estaremos frente a la necesidad de la suspensión provisional del acto reclamado, para el fin de que el Amparo en lo principal no quede sin materia.

En este orden de ideas observamos que la naturaleza y definición de la suspensión provisional del acto reclamado, siempre tendrá la necesaria actividad de guardar y reservarse los efectos del acto en comento, a fin de que si estos se materializan o se concretizan, no afecten en ningún momento la protección de la garantía en cuestión.

En otra forma dicho, que la filosofía jurídica total de lo que es la suspensión provisional del acto reclamado, nos indica que esta ha de proceder cuando de no hacerlo, la materia sobre la cual se ha de discutir en el procedimiento de amparo, quede consumado si no se detiene, o bien,

que sea alguno de los actos que por significar alguna ejecución de irreparable reparación, deban de quedarse suspensos para que el propio Amparo, siga con la posibilidad de tener su vigencia, su materia, y con esto se logre la protección establecida por la propia legislación de Amparo.

2.3.6 DE TRACTO SUCESIVO.

El tracto sucesivo, suele llamarse también un tracto continuado, ya que a diferencia de otros actos, este no se consume inmediatamente, no se lleva a cabo en el momento, sino que, sus efectos se prolongan en cuanto al tiempo. Por eso le suelen llamar también actos continuados. El autor Jorge Trueba Barrera, en el momento en que nos habla sobre los actos de tracto sucesivo, nos indica lo siguiente: "Son los que prolongan a través del tiempo en forma reiterada o continuada, es decir, constituyen un conjunto de hechos que se realizan en varios intervalos. Contra éste tipo de actos, procede conceder la suspensión, observando las disposiciones establecidas por la ley en ésta materia. En materia civil se dan por ejemplo actos de tracto sucesivo, los que se traduzcan en pago de las rentas por parte del arrendatario, en cuya suspensiva ejecución estriba el cumplimiento de la prestación integral a que dicho sujeto contractual está obligado. En Teoría penal, por ejemplo, y ya para los efectos directos del Amparo serán actos de tracto sucesivo cualquier sentencia que imponga al procesado una pena privativa de libertad, puesto que la total satisfacción o consecución del objeto de aquella, se requiere la verificación sucesiva de multitud de hechos o momentos que traduzcan dicha privación, también se han considerado

a la intervención como una situación integrada por actos de tracto sucesivo, susceptibles de suspenderse para los efectos de que el interventor cese en sus funciones.” (16)

De esta manera el citado autor nos da un concepto del acto de tracto sucesivo, siendo este el conjunto de hechos que se realizan en varios intervalos, es decir, se perfeccionan de momento en momento continuo, por lo que la suspensión procede para no dejar al quejoso en estado de indefensión.

Es evidente la procedencia de la suspensión provisional del acto reclamado, en el momento en que los actos continuados, esto en actos que son repetitivos por espacio o periodos de tiempo, se otorgará dicha suspensión, con el objetivo directo de que puesto que son actos positivos continuados, queden a salvo los derechos de la parte que promueve el Amparo, para que de ésta forma, su garantía no sea violada.

Por lo anterior, observamos cómo a través de este acto de tracto sucesivo, se significará una serie de actos o de hechos que producen sus efectos por sí solos y que la suspensión procederá siempre y cuando el acto todavía persista en la obligación de ejecución. Ahora bien, la siguiente jurisprudencia, nos dará una mejor idea de este tipo de actos de tracto sucesivo, y la procedencia de la suspensión en contra de los mismos.

Dicha jurisprudencia dice:

16) TRUEBA BARRERA, Jorge: El Juicio de Amparo en Materia del Trabajo, Tercera edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1993, Pág. 255

“Tratándose de hechos continuos (de tracto sucesivo), procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para efectos de que aquellos que no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclamen y que la suspensión contra los actos de tracto sucesivo, afectan sólo a los hechos que se ejecuten o traten de ejecutarse a partir del auto de suspensión, pues los anteriores tienen el carácter de consumados.” Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 41, Tesis 18 de la Compilación 1917, 1965, Idem, del Apéndice de 1975, Materia General, Tomo VII, Pag. 1439 del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época.

Resulta de sobremanera evidente, que en el acto de tracto sucesivo, se puede mezclar diversos tipos de actos, así, en el momento en que nos encontramos con que se ha producido uno de los actos repetitivos, y este es de difícil o imposible reparación, entonces, ya se convertiría en un acto consumado, aunque las diversas repeticiones a las que en un momento determinado puede estar obligado el quejoso, deberán ser respetadas por aquella autoridad que las tiene que hacer cumplir.

Así encontramos de nuevo la naturaleza directa de lo que es la suspensión provisional y la necesidad de que la materia que se ha de discutir en el Amparo quede subsistente para el fin y efecto de que se proteja la garantía individual.

2.3.7 ACTOS FUTUROS E INMINENTES

La suspensión es procedente respecto de los actos futuros cuando éstos son inminentes, esto es, cuando no haya lugar a dudas de que se producirá y es improcedente por lo que toca a actos futuros probables, en los que la incertidumbre, es la idea principal de la petición de Amparo.

Así, definitivamente, se requerirá que sea inminente la protección que se deba de dar en contra de un acto que no haya lugar a dudas que se ha de producir a futuro de esta manera tenemos como este tipo de actos, que definitivamente plantea una circunstancia especial, van a proceder o bien no van a ser procedentes en relación directa al concepto inminente.

Este concepto se identificará con un acto futuro que pasará, y que no hay ningún lugar a dudas de que dicho acto deberá llevarse a cabo en forma inminente, de tal naturaleza, que será la inminencia, la que le conceda la posibilidad al acto o no.

Claro está, que en el momento en que se hace la petición de la suspensión provisional de aquel acto reclamado, se deberá de mostrar dicha inminencia, y por supuesto, el juez que deba de resolver gozará del arbitrio para determinar ese concepto que definitivamente llega a ser un tanto subjetivo para proceder a calificarlo; así, la siguiente jurisprudencia, nos dará una mejor idea de la naturaleza jurídica de este tipo de actos:

“ACTOS FUTUROS. NO LO SON LOS INMINENTES.- Son actos futuros aquellos casos en que se remota la ejecución de hechos que se previenen, pues de otro modo se estimarían como no

futuros, sólo los que ya se han ejecutado. No pueden simplemente considerarse como actos futuros, aquellos en los que existe la inminencia de la ejecución del acto, desde luego o mediante determinadas condiciones."JURISPRUDENCIA: APENDICE 1965, OCTAVA PARTE, PLENO Y SALA, TESIS 19, pág. 36 y 37."

Definitivamente no cabe conceder el Amparo y la protección de la Justicia Federal, cuando la demanda se funda en un acto futuro de probable realización. De tal manera, que la estimación de un acto futuro, es aquel que se remonta a la ejecución de hechos que deben de llegar, de tal manera, que no pueden considerarse simplemente actos futuros aquellos en los que existe la inminencia de la ejecución del acto, entonces podemos mencionar que esta es una idea que definitivamente, lo llega a certificar como un acto que ha de producirse a futuro, por lo que por consecuencia lógica no encuentra la incertidumbre, y por tal razón sobreviene la procedencia de la suspensión provisional del acto que se reclama.

Ahora bien, la suspensión del acto reclamado, deberá proceder siempre y cuando el acto futuro inminente, realmente sea de los actos que conllevan una cierta ejecución y que por supuesto afecten los intereses jurídicos del quejoso.

2.3.8 SUSPENSIÓN CONTRA LEY.

El hecho de promover un Amparo en contra de una ley en cualquiera de sus ámbitos federal o local, no es muy diferente al trámite que se realiza cuando se reclama la violación de una garantía, a pesar de esto, si hay alguna diferencia.

En este mismo orden de ideas debemos mencionar que la diferencia que se enuncia en el párrafo inmediato anterior, va en relación directa a que ahora la violación sobreviene como ejercicio del poder especial como es el legislativo, y las autoridades responsables serán todo ese conjunto de representantes del pueblo que conforman el Congreso de la Unión.

Así, vamos a encontrar cómo la naturaleza jurídica del acto reclamado, será en contra de la ley que en cualquier momento haya vulnerado la garantía individual del ciudadano, que en un determinado caso, puede ser autoaplicativa, cuyo significado explicaremos en el párrafo siguiente.

Para explicar este concepto de lo que es la ley autoaplicativa, vamos a citar las palabras del autor Horacio Aguilar Alvarez y de Alba, quien en este caso sobre el particular comenta: "Esta es una de las características mas sobresalientes del Juicio de Amparo, que se intenta contra las leyes que se presuman inconstitucionales. El interés de ésta cuestión es determinar en que casos la ley puede impugnarse por anticonstitucional desde su promulgación a través del amparo o si es necesario un acto de autoridad fundado en dicha ley inconstitucional para atacarla en amparo. Como se advierte con claridad esta cuestión está íntimamente ligada al

término de la interposición de la demanda de Amparo... El criterio para establecer la idea de las leyes autoaplicativas puede justificarse mediante los siguientes periodos:

PRIMER PERIODO.- Durante esta etapa, la Corte sostuvo que para que procediera el Juicio de Amparo, se requeriría la existencia de un acto concreto de ejecución.

SEGUNDO PERIODO.- En esta etapa, nuestro máximo Tribunal de Justicia adoptó el criterio de Lozano, en el sentido de que para que proceda el Amparo, contra una ley inconstitucional no es indispensable que dicha ley sea perfectamente ejecutada sino que basta un principio cualquiera de ejecución, para que el ofendido pueda ocurrir ante el tribunal de control en demanda de Amparo.

TERCER PERIODO.- En esta fase, la Suprema Corte pretende constituir el criterio de principio de ejecución por otro más jurídico y eficaz. La Corte reemplaza el principio anterior por otro que enuncia en los siguientes términos: "Que la ley sea inmediatamente obligatoria".

CUARTO PERIODO.- La Corte en este ciclo, resuelve que procede el amparo frente a una ley cuando esta afecta a una persona determinada.

QUINTO PERIODO.- En este momento la Jurisprudencia ha establecido su criterio fundado en la fórmula: "Perjuicio real y ejecución con el solo mandamiento." (17)

17) AGUILAR ALVAREZ Y DE ALBA, Horacio: El Amparo Contra Leyes; Editorial Trillas, México. 1989, Págs. 117, 120 y 121.

De aquí se desprende que una ley autoaplicativa es aquélla que puede impugnarse desde su promulgación a través del Juicio de Amparo, por ser considerada anticonstitucional.

De lo dicho por el autor citado, podemos encontrar en éste momento, algunos aspectos o periodos a través de los cuales se empezaba a establecer un criterio por medio del cual se tendría que conceder la posibilidad de tramitar el Amparo en contra de aquellas leyes llamadas de autoaplicación. Así tenemos como en estricto sentido, el acto reclamado debe encontrar la naturaleza tal que la suspensión que se lleva cabo, sea necesaria para que no se le conculquen garantías individuales al quejoso. De esta manera el efecto de la suspensión que se otorgue contra una ley autoaplicativa, consiste en impedir para el futuro, la normalicén automática que establezca en relación con el quejoso, eximiéndola de la observancia mientras se resuelve el Juicio de Amparo en cuanto al fondo por una decisión que inclusive debe de causar ejecutoria.

Tenemos como la naturaleza jurídica de la expedición de una ley, deberá de producir inicialmente el beneficio al bien común, esto no se produce, y al contrario se violan garantías individuales, pues entonces, la misma legislación nos permite llevar a cabo una oposición o una resistencia a la autoaplicación de la propia ley.

2.4 CONDICIONES Y PRINCIPIOS DE PROCEDENCIA.

De lo que hemos estado analizando hasta el momento, podemos tener diversos criterios que fundamentarán la idea respecto de la suspensión

provisional del acto reclamado en materia administrativa, para esto, estableceremos algunos conceptos previos que requerimos para que tengamos una idea mucho mas clara de lo que significa dicha suspensión, y cuáles serán sus condiciones y principios de su procedencia.

La autora Rosa María Hernández Solís, nos habla de algunos aspectos generales de la composición de la suspensión provisional del acto reclamado, señala algunas condiciones y los principios de su procedencia al manifestarnos: "En términos generales, puede decirse que el motivo de todo juicio de Amparo está constituido por un acuerdo entre los intereses del quejoso y el acto de una autoridad. Finalidad a que está llamado a responder el amparo, es la de determinar si, desde el punto de vista constitucional son aceptables las condiciones del quejoso, y de serlo, emitir sobre ello la voluntad protectora de la Justicia Federal... Es posible que la situación de conflicto entre el interés del quejosos y la actividad de la autoridad que surge como hemos dicho, con anterioridad al juicio y da contenido a la litis perviva cualitativamente durante la instancia, de modo que haga factible que llegado el momento de pronunciarse la sentencia de mérito subsista la materia del Amparo en los mismos términos que existía desde que la oposición se inició. Pero puede ocurrir también que tal conflicto, dado el dinamismo del fenómeno histórico que le da vida, se mantenga esa misma cualidad, cuando esto último acontece, se pierde el punto de equilibrio entre la situación real objetiva y las categorías formales en juicios, entonces la litis, caracterizada por el acto combatido y la pretensión antinómica del quejoso pierde su funcionalidad conceptual y no responde ya, como categoría formal, el estatus histórico a que está llamado a gobernar."¹⁸⁾

18) HERNÁNDEZ SOLÍS, Rosa María: Elementos de la Suspensión; dentro de: "La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo"; Tercera edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1989, Págs. 259 A 261

En base a lo anterior podemos ver como la autora nos enuncia que motiva la existencia del Juicio de Amparo y asimismo, inicialmente debemos de establecer 3 principios básicos o condiciones que deben necesariamente de observar, para que se pueda llevar a cabo la procedencia de la suspensión, éstos son:

1.- Certeza de los actos reclamados.

2.- Susceptibilidad de paralización de los actos reclamados conforme a su naturaleza.

3.- Satisfacción de los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo que establece:

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

I.- Que lo 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 si 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; y;

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."

Evidentemente, para poder suspender un acto violatorio de las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su parte dogmática, ordenado o ejecutado por una autoridad, necesitamos que éste exista y debemos tener la certeza plena de esto, así, en el momento en que sobreviene el acto que trastoca la esfera individual de la garantía constitucional de cualquier ciudadano, en ese preciso momento, podremos pensar que la solicitud de la procedencia en la suspensión del acto reclamado, se tomará en cuenta; en la inteligencia de que en un momento determinado, si la autoridad responsable contesta en el informe previo que rinde ante la presencia Judicial Federal que no existe el acto reclamado, entonces no hay materia

que suspender, en este orden de ideas el Juez Federal al percatarse de esto procederá a negar la suspensión definitiva del acto reclamado.

Por otro lado, y en relación directa a la naturaleza misma del acto que se considera violatorio de garantías, desde luego éste debe de ser susceptible de paralización, es decir de que se detenga, de tal manera que se ejecución, esté totalmente limitada en cuanto a la integridad de la naturaleza misma del acto.

En este mismo contexto; podemos encontrar como en los actos negativos o en los actos consumados, la posibilidad de suspensión de estos actos violatorios ya no tiene el efecto que tanto la Constitución Federal como la Ley de Amparo intentan darle, y por tal motivo, no trasciende la posibilidad de suspender dicho acto.

Podemos encontrar como en los actos negativos o en los actos consumados, la posibilidad de suspensión ya no tiene el efecto que la ley intenta darle, y por tal motivo, no trasciende la posibilidad de suspender dicho acto.

Ahora bien, en cuanto a lo que se refiere a los requisitos que señala el artículo 124 de la Ley de Amparo, podemos indicar que son los siguientes:

- 1.- Solicitud de la suspensión.
- 2.- No contravención a normas de orden público.
- 3.- Que no afecte el interés social.
- 4.- La suspensión del acto reclamado, debe de respetar las normas de orden público y de interés social.
- 5.- Pueden existir presunciones legales y casos de jurisprudencia sobre la afectación del interés social.

6.- Aquellos casos que sean de difícil reparación o causen perjuicios en el momento en que se otorgue la suspensión”.

En lo que se refiere a los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo, lo indispensable, es que se pida, que se solicite la suspensión provisional del acto reclamado.

Claro está, que existe también el otorgamiento de la suspensión, en forma oficiosa, esto es que se paraliza el acto reclamado a pesar de que el quejoso no solicite la suspensión; y esto procede en los términos del artículo 123 de la Ley de Amparo, que establece lo siguiente:

“ARTICULO 123.- Procede la suspensión de oficio:

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

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

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, 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 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.”

También procede de oficio cuando se trate de algún otro acto que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de su garantía individual.

Esta es la circunstancia que representa la legislación, y fuera de estos casos, se requerirá la solicitud de la suspensión para que ésta proceda.

Ahora bien, quisiéramos hacer un análisis conjunto en lo que se refiere a la afectación del orden público o del interés social, cuando sobreviene la suspensión.

Así tenemos como la necesidad de que existan los servicios públicos y de que se continúe con la satisfacción de los intereses sociales y de la

contravención de disposiciones de orden público que afectan a la comunidad en general, entonces la suspensión siempre debe atender con mayor incidencia al interés colectivo que al interés particular del quejoso.

Esta es sin duda una de las circunstancias que es necesaria tomar en cuenta, en virtud de que si en un momento determinado, se otorga una suspensión provisional y esta inmediatamente afecta al interés común o al interés social, va en contra de las normas debidamente legisladas o bien perjudica a terceros, entonces dicha suspensión podrá ser catalogada como improcedente, en virtud de que el valor correctivo es superior al interés personal.

CAPÍTULO TRES

REGLAS EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN

Hemos llegado a una parte medular de nuestro trabajo, en el que es necesario establecer el marco jurídico en lo concerniente a las reglas de procedimentación en el incidente de suspensión.

Sin lugar a dudas, después de este capítulo, tendremos ya una noción clara de la forma y marco jurídico, a través del cual, se va a llevar a cabo dicho incidente.

3.1 LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN.

Todo lo que es el contexto en la solicitud de la suspensión, forma parte de un cúmulo de reglas a través del cual se fija todo el procedimiento de la suspensión provisional del acto reclamado, el cual tiene como objetivo principal el hecho de que las cosas se queden en el estado que guardan para el fin y efecto de que el propio amparo, no se quede sin materia.

De acuerdo a lo anterior es indispensable solicitarlo, claro está que la propia legislación establece las formas propias a través de las cuales la

suspensión provisional debe de establecerse de oficio pero, en términos generales, es indispensable la solicitud en materia administrativa.

Ahora bien para poder conocer suficientemente cuales serían los lineamientos sobre los cuales está constituida la idea de las suspensión provisional, es necesario cuando menos tener un concepto de lo que es la suspensión, y de éste Carlos Arellano García comenta: "la palabra suspensión de origen latino, *suspensio suspensionis*, es la acción y efecto de suspender. A su vez el verbo suspender del latín *suspendere*, en una de sus acepciones significa: detener o diferir por algún tiempo una acción u obra, por lo tanto gramaticalmente, la suspensión alude a una conducta por la que se detiene temporalmente una acción u obra.

En el Juicio de Amparo la suspensión es la determinación judicial por la que se ordena detener la realización del acto reclamado temporalmente mientras se resuelve la cuestión constitucional planteada. Si atendemos a los elementos de la suspensión que nos proporciona la Ley de Amparo, encontraremos que el artículo 35 le da a la suspensión el carácter de incidente, mientras que el artículo 124 del propio ordenamiento le señala su objeto; el Juez de Distrito, al conocer de la suspensión, procura 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." (19)

Derivado de lo que el autor citado nos ha comentado, vamos encontrando como el Amparo va a tratar rápidamente de que las cosas

19) ARELLANO GARCÍA, Carlos: El Juicio de Amparo; Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, Pág. 878

queden en la forma en que están desde el momento en que el quejoso solicita la protección de la Justicia de la Unión. Esto definitivamente es perfectamente entendible, ya que el hecho de dejar a la autoridad que siga o continúe con el acto que se le reclama, significa simple y sencillamente que el propio Amparo quedaría sin materia alguna.

De ahí que la idea de la suspensión del acto reclamado, es definitivamente trascendental.

De hecho, el autor Gaspar Trigo, en el momento en que nos habla de esta idea de la suspensión, revela la importancia diciendo : "Es indudable que la suspensión en el Juicio de Amparo, ya sea éste directo o indirecto, reviste capital importancia para el litigante y para las partes de manera que cuelga cualquier comentario que sobre tal cuestión quiera hacerse, sólo me limitaré a exponer que al reunir las ejecutorias compiladas se ha perseguido como única finalidad la de poner al alcance de todas las personas, el criterio que ha venido sustentando nuestra Suprema Corte de Justicia a través de la Cuarta Sala en los diversos casos que ha conocido y que vienen a señalar nuevos derroteros en la relación de los incidentes de suspensión, de los juicios de Amparo que versan sobre cuestiones administrativas, civiles y obreras; siendo que, la importancia de la suspensión, se centra en lo que es el proteger la materia de amparo, para que provisionalmente sus efectos queden suspendidos." (20)

Derivado de lo mencionado por el presente autor y como lo hemos expuesto en puntos anteriores la finalidad medular de la suspensión es

20) TRIGO, Gaspar: La Suspensión Provisional en el Juicio de Amparo; Sexta edición, Ediciones Botas, México, 1986, Pág. 5.

mantener viva la materia del juicio, evitar que se consuma el acto que se reclama, paralizando sus efectos hasta que se dicte sentencia definitiva.

En lo que se refiere a la idea general del incidente de suspensión, vamos a encontrar que en todos los Juicios de Amparo es indispensable que el quejoso solicite dicha suspensión.

Esto, para el fin y efecto de que pueda cumplirse en todos sus términos, las determinaciones que se versaran a cabo en el procedimiento principal, y así de esta manera no se pierda el objeto del asunto en cuestión, en la inteligencia de que si no se salvaguardan los derechos del quejoso con la suspensión, de poco serviría la sentencia que se dicte en el principal al causar el acto reclamado daños y perjuicios de difícil o imposible reparación.

Para que se pueda conceder la suspensión provisional del acto que se reclama a través del Amparo, más que nada en materia administrativa, por lo regular tiene que ser a petición de la parte agraviada.

Ahora bien, el artículo 142 de la Ley de Amparo nos dice que el incidente de suspensión siempre se lleva por duplicado, esto en el entendido de que cuándo se interpone el recurso de revisión en contra de la resolución que se dicte en el incidente respectivo, el Juez de Distrito deberá remitir el original del expediente al órgano revisor que en este caso será el Tribunal Colegiado de Circuito y dejará el duplicado en el Juzgado de Distrito, toda vez que se necesita seguir actuando y cuidar llegado el caso que se cumpla la suspensión o en su momento acordar las promociones para modificarla o revocarla por causas supervenientes.

Con lo anterior tenemos que dos son las formas que en un momento determinado va a sobrellevarse la solicitud de la suspensión:

- 1.- De oficio;
- 2.- A petición de parte agraviada.

Tenemos, cómo ya hemos mencionado, que va a proceder la suspensión provisional de oficio cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de nuestra carta magna como son los azotes, la multa excesiva, confiscaciones, etc. Derivado de lo anterior, el acto reclamado también se suspende de oficio, cuando se trate de algún acto, que si llegara a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de su garantía individual reclamada.

Así, una vez solicitada la suspensión provisional del acto reclamado, entonces, se va a decretar de plano en el mismo acto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable para que de inmediato cumpla con la suspensión que se le reclama.

3.2 INFORMES

Una vez que se le notifica a la autoridad respecto de la queja que media en su contra, dicha autoridad estará obligada a rendir informes,

esto es a contestar rápidamente, a través de un informe, si es o no verdad el acto que se le reclama y por supuesto la necesidad de cumplir cabalmente con la suspensión provisional decretada en el auto admisorio de la demanda de Amparo.

Estos informes, vienen a ser de dos maneras, uno que es el previo y otro el justificado.

3.2.1.EL INFORME PREVIO.

En términos generales, la palabra informe revela la manifestación que se da hacia una autoridad superiormente jerárquica.

El autor Eduardo Pallares, cuando nos ofrece una idea totalmente generalizada sobre de lo que es el informe, nos comenta lo siguiente: "El informe es la noticia o instrucción que se da de alguna cosa, respecto de un juicio o procedimiento; en los juicios de Amparo hay dos tipos de informes, el previo y el informe con justificación. El primero lo rinden las autoridades responsables para los efectos de la suspensión del acto reclamado, y el segundo para los de la sentencia que se presente en lo principal.

Se llama también informe en estrados a los elementos que producen los abogados cuando se verifica la vista del juicio en segunda instancia..."(21)

21) PALLARES, Eduardo: Diccionario de Derecho Procesal Civil; Vigésima Primera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, Pág. 416.

Una vez que se ha aclarado que son los informes debemos mencionar que las circunstancias sobre las cuales se basan los mismos, tanto el previo como el justificado, son totalmente diversas, y definitivamente uno se rinde en el incidente de suspensión, como es el previo y el justificado que se refiere a lo que es en sí la respuesta que se ha de dar en el Juicio de Amparo, en lo principal.

Ahora bien, una vez que se han cumplido los requisitos para la solicitud de la suspensión provisional del acto reclamado, y que se refieren básicamente a tres instancias como son:

- 1.- Que lo solicite el agraviado;
- 2.- Que no siga perjuicio del interés social ni se contravengan disposiciones de orden público;
- 3.- Que sean de difícil reparación y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Teniendo estos tres requisitos, entonces los jueces han de conceder la suspensión provisional del acto reclamado, procurando fijar claramente la situación en que deberán de quedar las cosas a fin de proteger la materia del amparo principalmente, toda vez que en caso contrario, en algunos casos sería prácticamente imposible restituir al agraviado en el goce de sus garantías.

En este otorgamiento, también se pueden señalar ciertas garantías por el posible daño o perjuicio que puede resultar del mismo.

Una vez que se ha concedido todo lo que es la suspensión provisional del acto reclamado, y llenado sus requisitos, entonces ha de notificarse en forma pronta a la autoridad responsable, la cual deberá de responder en los términos del artículo 131 de la propia Ley de Amparo, el cual establece lo siguiente:

“ARTICULO 131.- Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de ésta ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de 24 horas. Transcurrido dicho término con informe o sin él se celebrará la audiencia dentro de 72 horas, excepto el caso previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se haya señalado en el auto inicial; en la que el Juez podrá recibir únicamente las pruebas documentales o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, el tercero perjudicado si lo hubiera y del Ministerio Público, el Juez resolverá en la misma audiencia concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo en el artículo 134 de esta ley.

Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de la ley, podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial.

No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas con

la audiencia constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial, en el caso a que se refiere el párrafo anterior."

En éste informe previo, que rinde la autoridad señalada como responsable en el juicio constitucional, debe hacer conocer al Juez de Distrito las razones o la situación concreta que media entre dicha autoridad y el quejoso.

De tal naturaleza, que este tipo de informes, se ha de rendir rápidamente, y la propia legislación federal marca incluso veinticuatro horas para ello.

Evidentemente, que éste informe previo debe únicamente de concretarse a explicar si son o no ciertos los hechos que se le reclaman en la demanda de garantías y que se le atribuyen a la autoridad que la rinde; debe también de determinar la existencia del acto que se le reclama, la cuantía del asunto según sea el caso, y demás circunstancias que sean estimadas pertinentes para la procedencia o improcedencia de la suspensión.

Así, en los casos urgentes, el propio Juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata incluso por la vía telegráfica, y en el caso de que la autoridad responsable omita rendir su respectivo informe previo, se ha de establecer una presunción de ser cierto el acto reclamado y que se estima violatorio de garantías para el sólo efecto de otorgar la suspensión.

3.2.2.- EL INFORME JUSTIFICADO

El informe que el juzgador solicita rinda la autoridad señalada como responsable en el Juicio de garantías en lo principal, se le ha denominado informe justificado.

Este se encuentra regulado básicamente en el artículo 149 de la Ley de Amparo, al establecer:

"ARTICULO 149.- Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el Juez de Distrito podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita. En todo caso, las autoridades responsables rendirán su informe con justificación con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, el Juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda, a solicitud del quejoso o del tercer perjudicado, solicitud que podrá hacerse verbalmente al momento de la audiencia.

Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio, y acompañarán, en su caso,

copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad u inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

Si la autoridad responsable no rinde informe con justificación, o lo hace sin remitir, en su caso, la copia certificada a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, el Juez de Distrito le impondrá, en la sentencia respectiva, una multa de diez a ciento cincuenta días de salario. No se considerará como omisión sancionable, aquella que ocurra debido al retardo en la toma de conocimiento del emplazamiento, circunstancia que deberá demostrar la autoridad responsable.

Si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la Ley para ello, será tomado en cuenta por el Juez de Distrito siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen."

Así las autoridades responsables una vez que han sido notificadas del Juicio de Amparo que se sigue en su contra, deben rendir tal informe dentro del término de 5 días en los casos del amparo indirecto ante el Juez de Distrito, pero puede ampliarse éste término hasta por otros cinco días más, si el propio Juez de Distrito estima que la importancia del caso lo amerita.

En todo caso, la autoridad debe rendir su informe con la debida anticipación para que permita al quejoso conocerlo, cuando menos 8 días antes de la celebración de la audiencia constitucional, a fin de poder ampliar sus demandas o fijar completamente sus defensas.

Si éste informe no se rinde con esta anticipación, entonces el Juez tiene la posibilidad de diferir dicha audiencia, para efecto de que el quejoso o bien el tercero perjudicado, tenga la posibilidad completa de defensa.

En este informe justificado, se deberá expresar si son ciertos o no son ciertos los actos reclamados, y cual es la justificación para llevarlos a cabo, la simple negativa de la autoridad, esto es, que conteste que los actos que se le reclama no son ciertos, con esto basta para que el amparo pueda sobreseerse.

La siguiente jurisprudencia, nos habla sobre el particular diciendo:

“INFORME JUSTIFICADO. LA SIMPLE NEGATIVA DE LOS ACTOS RECLAMADOS ES SUFICIENTE PARA QUE SE TOME EN CUENTA, SIN QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE TENGA QUE AGREGAR OTRAS MANIFESTACIONES O TENGA QUE AGREGAR PRUEBAS.- No afecta jurídicamente al informe en que

las autoridades responsables se limitan a exponer que no son ciertos los actos que de cada una de ellas se reclaman, que en el no se haya mencionado el nombre y domicilio del tercero perjudicado ni se manifieste si se han realizado actos similares o distintos de los reclamados que afecten o puedan afectar los derechos de los quejosos, ni en su caso, los fundamentos legales de aquellos; sin que así mismo se informe sobre los actos en virtud de los cuales los quejosos adquirieron los derechos agrarios que aducen, ni se remitan las constancias necesariamente para precisar tales derechos. Dichas omisiones no bastan para invalidar la negativa de los actos reclamados por parte de las autoridades responsables, a no encontrarse desvirtuadas por prueba alguna en contrario ni existir disposición legal que determine que las repetidas omisiones acarrearán como consecuencia la presunción de ser ciertos los actos reclamados, procediendo al sobreseimiento del juicio de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo. Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo 199-204 Tercera Parte, Página 82. Volúmenes 109-114, pág. 36. Amparo en revisión 5303/77. Comisariado ejidal del poblado "La Cañada", Municipio de Coeneo de la Libertad, Michoacán. 12 de junio de 1978. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

En el momento en que la propia autoridad responsable establece que no es cierto el acto que se le reclama, no requiere de prueba alguna para demostrar su existencia o no, sino simple y sencillamente se cumplen los objetivos de la reclamación del quejoso, admitiendo que la propia autoridad en ningún momento ha llevado a cabo o ha ejecutado dicho acto en su contra.

De ahí que el propio Juicio de Amparo habrá de sobreseerse con la negativa de los actos reclamados en el informe justificado.

3.3 PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION PROVISIONAL.

Ya hemos hablado de los requisitos sobre los cuales, tendría que estar asentada la posibilidad de ofrecer la suspensión provisional del acto reclamado.

En esta parte, vamos a fijar tres puntos básicos para que dicha suspensión encuentre su debida procedencia y estos se refieren a los que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece y que son:

1.- Que la solicite el agraviado; salvo en los casos de excepción ya mencionados, ésta debe solicitarse por escrito, al momento de interponerse la demanda o con posterioridad a ésta, siempre y cuando no haya causado ejecutoria la sentencia que se dicte en el juicio de mérito.

2.- Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; para explicar esto es preciso exponer que

en el incidente de suspensión pueden concurrir intereses de tres tipos a saber:

a) El interés del quejoso; los cuales se salvaguardan mediante el otorgamiento de la suspensión en el juicio de Amparo así como en la sentencia que en definitiva se dicte.

b) El interés del tercero perjudicado; éste es salvaguardado a través de la obligación del quejoso de comunicarle mediante una copia de su demanda de garantías para el efecto de que el tercero perjudicado sea emplazado a deducir sus derechos, así como de la exigencia al quejoso de otorgar fianza suficiente que garantice los daños y perjuicios que pueda causar al tercero perjudicado y de ésta forma si el amparo no es favorable al quejoso, el tercero perjudicado puede ser indemnizado.

c) El interés de la colectividad general; este es salvaguardado mediante la intervención que se le da al Ministerio Público para que la represente y en donde a través de un procedimiento puede alegar, ofrecer pruebas e interponer recursos, de igual forma los intereses de la sociedad también los tutela el juzgador al tener la facultad discrecional de conceder o negar la suspensión.

Así se perjudica al interés social cuándo sean ofendidos los intereses de la sociedad. Como ya se mencionó en líneas anteriores, el Juez de Distrito goza de facultades discrecionales para poder dictaminar si de conceder la suspensión provisional se sigue perjuicio del interés social, toda vez que el legislador al no prevenir los casos en que se ofendan los intereses de la colectividad da al criterio del juzgador para que en el caso concreto decida si éstos son perjudiciales o no para la sociedad.

Por lo que hace a la contravención de las disposiciones de orden público, en estas el legislador no prevé todos los supuestos en los que se pueden incurrir por lo que deja la determinación de éstas al Juez de Distrito, el cual deberá en su acuerdo respectivo manifestar la normatividad que se contraviene y los motivos por los cuales se considera que la disposición legal es de orden público.

Se dice que es de orden público una disposición cuando son los derechos de la colectividad los que preponderantemente son tutelados.

La principal diferencia entre los requisitos "que no se siga perjuicio al interés social" y "que no se contravengan disposiciones de orden público" estriba en que en el primero no hay disposición legal que tutele dicho interés social y en el segundo debe haber una disposición legal tutelando dicho interés.

3.- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto; para poder explicar este apartado citaremos las palabras del maestro Carlos Arellano García que nos dice al respecto:

"1. El juzgador de amparo goza de facultades discrecionales para determinar si el acto reclamado origina o no daños y perjuicios de "difícil reparación". Tales facultades discrecionales las ejercerá frente al caso concreto.

2.-El juzgador de amparo tendrá que fundar y motivar su criterio decisor al determinar que no otorga la suspensión por considerar que la ejecución del acto reclamado no ocasiona daños y perjuicios de "difícil reparación" ...

3.-El juzgador de amparo, al hacer uso de estas facultades discrecionales, no debe olvidar el artículo 80 de la ley de amparo, es decir, que el amparo tiene los fines restitutorios y, por tanto, debe subsistir la materia del amparo para que, en el caso de que el amparo se conceda, el quejoso vuelva a disfrutar de sus derechos conculcados.

4.-Será difícil la reparación de los daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución del acto reclamado, cuándo éste, al obtener la sentencia concesoria del amparo, tenga que remover obstáculos para lograr la restitución de sus derechos infringidos.

5.-Conforme al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, lo difícil es lo que se logra con mucho trabajo. Por tanto, será difícil la reparación de los daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución del acto reclamado cuándo éste tenga mucho trabajo para obtener la restitución de sus derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al emitir el Juzgado que haya conocido del asunto una sentencia favorable de amparo.” (22)

De aquí se desprende que el juzgador deberá, discrecionalmente, valorar el perjuicio que se le esté causando al quejoso con la ejecución del acto reclamado para que no se le cause un daño o perjuicio de difícil reparación, es decir, en caso de que la sentencia que se dicte en el juicio de garantías sea restitutoria, no existan obstáculos o impedimentos que dificulten la ejecución de la misma.

Así, el acto reclamado será la tónica principal a través de la cual se lleve a cabo la suspensión provisional del mismo, ya sea en forma oficiosa,

o a petición de parte, pero lo cierto es que se deben de establecer diversos requisitos a través de los cuales se da el procedimiento del incidente de suspensión.

Willebaldo Bazarte Serdán, en el momento en que nos habla sobre de éste particular nos comenta lo siguiente: "Respecto de la suspensión provisional, amerita para los fines de éste trabajo referirse únicamente al efecto de la decisión del juzgador y es el que se fije la situación en que habrán de quedar las cosas y se tomen las medidas para conservar la materia del Amparo hasta su terminación, más tal decisión no es tomada sino cuando el propio juzgador, analice cuidadosamente si existe peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso. Estos dos requisitos de reunirse permiten que opere la suspensión provisional mediante la orden judicial respectiva deteniendo un desbordado acto anticonstitucional y mientras se llega a la suspensión definitiva. Obsérvese que la fracción III del artículo 124 está reiterado en el artículo 130, ambas normas de la ley de Amparo. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios, y que de ejecutarse el acto reclamado se causen notorios perjuicios para el quejoso, son expresiones del mismo contenido, que se explica su existencia dual, debido al seno del legislador de proteger al quejoso. Los demás requisitos de procedibilidad de la suspensión provisional no afectan lo dicho antes y es irrelevante referirse a su funcionamiento." (23)

En lo que el autor citado nos ha comentado, ya encontramos en sí cual es la sistemática sobre la cual estará asentada la procedencia para la suspensión provisional del acto reclamado en el juicio indirecto.

23) BAZARTE CERDAN, Willebaldo. Op. Cit., Págs. 26 y 27.

De ahí, que sería conveniente, anotar claramente, como la suspensión provisional del acto reclamado ha de llevar un procedimiento de tipo de incidente, esto es de extrema importancia que los asentemos, en virtud de que al igual de que se establecen los distintos lineamientos, de la misma forma, dentro del procedimiento instancial, las cosas son diferentes.

Desde el inciso 2.2 señalamos de que el incidente de suspensión del acto reclamado ha de llevarse a cabo por cuerda por separado, de tal naturaleza que no revela una gran independencia del principal, sino que simple y sencillamente, están intercomunicados. En complemento a lo anterior cabe señalar que el incidente del que se habla contiene su propio procedimiento pues definitivamente, es independiente a lo que se refiere a la materia principal del juicio de Amparo. De ahí que uno de los grandes objetivos directos de la suspensión provisional, es conservar las cosas en el estado que aguardan en el momento en que se solicita el amparo, y de ésta forma, que no trascienda sus efectos causando los respectivos daños y perjuicios.

3.4 LA DECLARACION Y EFECTOS DE LA SUSPENSION DEFINITIVA.

Toda vez que se tramita en forma incidental la suspensión provisional, pues lógico es establecer al final de dicho procedimiento, habrá de dictarse una sentencia, una resolución, pero esta deberá ser eminentemente de tipo interlocutoria.

Para reforzar lo dicho anteriormente, vamos a citar las palabras del autor Héctor Gerardo Zertuche García, quien sobre la interlocutoria suspensiva nos comenta: "Como accesoria a la controversia

constitucional, que plantea el quejoso, surge un conflicto jurídico entre éste por una parte, y la autoridad responsable y un tercero perjudicado si es que lo hay, por la otra sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión definitiva. Dichos conflictos se forman por las pretensiones opuestas de tales supuestos procesales, pues el quejoso solicita que se conceda la citada medida cautelar y sus contrapartes que se le niegue. Por lo tanto, la resolución que dicte el Juez de Distrito al dirimir el mencionado conflicto jurídico es de carácter descaradamente jurisdiccional; y como recae en una cuestión accesoria, de tipo incidental, recibe calificativo de interlocutoria, no teniendo por ende, la naturaleza de auto como indebidamente le denomina la ley.

La interlocutoria suspensiva, puede tener un contenido triple a saber:

- 1.- Concesorio de la suspensión definitiva,
- 2.- Denegatorio de esta medida cautelar,
- 3.- Declarativo de que el incidente respectivo queda sin materia." (24)

Una vez definido como se decide la solicitud de la suspensión definitiva podemos mencionar que la interlocutoria, resuelve una situación casi de fondo, ya que es en sí la materia del propio Amparo y en general al otorgarse los tipos de suspensión provisional y la definitiva, pues simple y sencillamente el amparo en lo principal casi queda otorgado.

Y decimos casi, en virtud de que no es lo mismo de que se otorgue una suspensión provisional del acto reclamado, y esta sea convalidada establecida como definitiva, a que en lo principal en el Juicio de Amparo

24) ZERTUCHE GARCÍA, Héctor Gerardo: La Jurisprudencia en el Sistema Jurídico Mexicano; Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, Págs. 290 Y 291

en la investigación de la violación de las garantías se demuestre otra cosa y por ende, el juicio pueda caer, o guiarse hacia otro tipo de resolución en lo principal.

Así, hemos de recordar como los objetivos principales de la suspensión provisional del acto reclamado, se logran aún a pesar de que casi se resuelve el amparo en lo principal.

Esto debido a que el principal y el incidente, se llevan a cabo en forma separada, pero que de alguna manera van a significar la misma ventilación de los hechos y las causas.

Por lo anterior, lográndose los objetivos de la suspensión provisional que es de proteger al quejoso y que las cosas se queden en el estado que guardan, el juicio en lo principal puede proseguir e incluso puede variar dependiendo siempre de las propias circunstancias.

CAPÍTULO CUATRO

DEL INCIDENTE DE DESOBEEDIENCIA E INCUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DE SUSPENSION

Estamos llegando a una de las partes medulares de nuestro trabajo, de hecho, es la parte preambular para establecer las diversas resoluciones que hagamos, y nuestros criterios fundamentados en el capítulo cinco y conclusiones.

De ahí que vamos a pasar a observar cómo se llevan a cabo estas reglas de incumplimiento, para que la idea de la suspensión del acto reclamado quede totalmente viva.

4.1 REGLAS PARA SU PROCEDENCIA.

León Orantes al referirse respecto al incumplimiento o desobediencia de las resoluciones de suspensión, nos comenta lo siguiente: "Tanto en el auto que decreta la suspensión provisional como en la interlocutoria en que se queda la suspensión definitiva de los actos reclamados impone a las autoridades responsables obligaciones de no hacer, consistente en abstenerse de llevar adelante la actividad que ya ha sido impugnada por el quejoso.

En otras palabras, tales resoluciones no constriñen a las mencionadas autoridades para desempeñar actos de carácter positivo, no son susceptibles de ejecutarse defectuosamente ni excesivamente salvo los casos a los que aludimos en la ocasión precedente; al tratar de la procedencia, del recurso de queja, y en esta virtud cualquier acto que se despliegue para realizar la actividad autoritaria paralizada impondrá en términos generales, un incumplimiento a las decisiones del juez y el cual puede registrarse en la hipótesis sobre el incumplimiento o la desobediencia de la resolución por la que se suspende el acto reclamado.” (25)

Tal y como el autor lo menciona, el juez al emitir un auto o resolución concesorio respecto de la suspensión solicitada, la autoridad tiene la obligación legal de no ejecutar el acto que se impugna hasta en tanto se dicte una resolución definitiva en el Juicio principal, ya que en caso de no acatar tal mandato ésta incurriría en un incumplimiento o desobediencia de la orden emitida por el órgano Judicial.

Ante esto, dos son las situaciones concretas a través de las cuales va a quedar sin efecto lo que la ley establece y lo que la seguridad jurídica ofrece a los ciudadanos, y éstas son en relación al desacato de la autoridad o bien a su desobediencia.

Sin duda, son circunstancias totalmente diferentes, pero ambas, tienden a que el objetivo directo de la suspensión del acto reclamado, no encuentre su finalidad, no encuentre su eficacia.

El hecho de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, es en sí, el objetivo que se persigue, y las autoridades responsables no

25) LEON ORANTES, Romero. Op. Cit., Págs. 144 y 145

solamente están obligadas a no realizar los actos que se suspenden, sino también sus efectos y consecuencias, y cualesquiera otros actos que pueda guiarse en el mismo sentido, esto es que a pesar de que su actitud cambie y la guíen a través de otra vía o de otro procedimiento, si tienen la misma causa y afecta las mismas circunstancias, pues simple y sencillamente la autoridad debe y tiene que abstenerse, en virtud de que el objetivo directo de la suspensión provisional consiste en conservar la situación, y que vayan a operar los actos reclamados a fin de que no se alteren mientras se pronuncia la sentencia interlocutoria correspondiente. Por lo anterior puede afirmarse que las autoridades responsables no solamente están obligadas a realizar esa suspensión, esto es a no realizar los actos que se le reclaman sino también sus efectos, consecuencias y también cualquier otro acto que tenga el mismo sentido de afectación.

4.2 TIPOS DE FALTA DE OBSERVACION

Como consecuencia de lo anterior, y en términos generales habíamos dicho que dos tendrían que ser los tipos por medio de los cuales, se iba a realizar la afectación de la suspensión provisional del acto reclamado, ahora, los vamos a separar para poderlos estudiar, y, en éstos vamos a observar claramente como la estructura que previene nuestra legislación, ya contiene diversos elementos específicos a través de los cuales se ha de lograr la eficacia sistemática de todo lo que la propia legislación establece para que esta pueda concretizarse.

La propia autoridad responsable, tendrá también límites que la constriñan a seguir adelante y a respetar no solamente los ordenamientos

que nos impone la ley de la materia, sino también a respetar lo que la autoridad jurisdiccional establece, para de esta forma poder respetar el estado de derecho, así como las garantías individuales de todos los ciudadanos y esto se da principalmente a través de la suspensión del acto reclamado.

4.2.1 DESACATO O INCUMPLIMIENTO.

El desacato, ha de consistir en un incumplimiento directo a ordenes establecidas principalmente por el órgano jurisdiccional o bien por alguna otra autoridad.

El autor Rafael de Pina, en el momento en que nos habla sobre un concepto de desacato nos comenta lo siguiente: "El desacato es cualquier acto constitutivo de la falta de respeto u ofensa a la autoridad, allanándose ésta en el ejercicio de sus funciones, o con ocasión a ellas realizado en su presencia o por medio de un escrito dirigido a la misma." (26)

Como hemos estado afirmando, la autoridad desde un punto de vista genérico tiene poderes de decisión y ejecución, a pesar de esto también tiene otro tipo de autoridad superior a ella, y esta es definitivamente la ley.

Así tenemos cuando una autoridad no cumple con la ley entonces amerita que la función jurisdiccional lleve a cabo sus propios efectos, y con esto logre lo que la propia legislación dice.

26) DE PINA VARA, Rafael Op. Cit., Pág. 147.

De tal naturaleza, que se presenta un problema bastante grave, en el hecho de que la autoridad responsable, no cumpla con la obligación de respetar la suspensión del acto reclamado, y más cuando ése ha sido debidamente notificado, de ahí que si no se encuentra la efectividad en este punto, pues simple y sencillamente, estaría más que nada dado, al capricho de la propia autoridad.

Como consecuencia de lo anterior, si los actos reclamados consisten en una ley o reglamento y en su aplicación, entonces la suspensión debe de tener el efecto de impedir que tales ordenamientos afecten los intereses del quejoso, y en el momento en que logra la institución de la suspensión provisional del acto reclamado pues con esto, se logra también que tanto autoridad como legislación, dejen de operar, dejen de tener el efecto nocivo que vulnera la garantía individual establecida en la propia constitución.

De ahí que el mantenimiento de las cosas, únicamente concierne a lo que es la autoridad y la rigidez con que esta debe indispensablemente de cumplirlos.

De ahí que el propio artículo 106 de la Ley de Amparo, establezca incluso una cierta responsabilidad para la autoridad que no obedece o no cumple directamente con lo establecido en la propia legislación.

Incluso, los artículos 204 y 205 de la Ley de Amparo, establecen circunstancias de eficiencia que definitivamente son especiales y dignos de transcribir:

Así tenemos como el artículo 204 de la Ley de Amparo establece:

“ARTICULO 204.- Las autoridades responsables que en el juicio de Amparo o en el incidente de suspensión rindan informes en los que afirman una falsedad o negar en la verdad, en todo o en parte serán sancionadas en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para las autoridades que lleven a cabo esas afirmaciones o negativas al enviar informes a otra autoridad.”

La efectividad de la que se habla no es mas que la necesidad de una eficacia en el Derecho, lo que refleja claramente ese poder de la propia legislación de crearse un sistema a través del cual pueda concretizarse, es decir, dar vida a un sistema a través del cual, la legislación logre una eficacia real y de igual forma esta se concrete en los hechos, en la práctica, para de ese modo se tenga la seguridad de que la norma es real y verdadera, es decir que se tenga la plena conciencia y certeza de que la misma legislación contempla una norma jurídica será aplicada estrictamente conforme a derecho en el supuesto de que se haga caso omiso de los preceptos contenidos en la ley de que se trate .

De tal naturaleza, que el concepto de establecer una legislación eficaz, consistirá en darle la fuerza necesaria e indispensable para que la ley se concrete en los casos específicos.

Por otro lado, sería también conveniente citar el artículo 205 de la Ley de Amparo, el cual dice a la letra:

“ARTICULO 205.- La autoridad responsable que maliciosamente revocare el acto reclamado con el fin

de que se sobresea el amparo sólo para insistir con posterioridad a dicho acto, será castigada con las sanciones previstas en el Código Penal aplicable en materia federal para las responsabilidades del abuso de la autoridad".

La eficacia de la determinación a través de la cual se establece un sistema operativo de obediencia, hacen de manera indispensable, que la norma establecida en la legislación deba de ser respetada por la propia autoridad.

De hecho, estamos hablando de una relación jurídica de autoridad hacia autoridad, de jurisdicción hacia jurisdicción, y es por eso que la situación se torna un poquito mas delicada, en virtud de la naturaleza propia de una autoridad que políticamente tiene cierto poderío frente a otra autoridad que es jurisdiccional encargada de llevar a cabo la administración de Justicia.

Todo esto, con el fin y efecto de hacer efectiva una garantía individual establecida por la ley, instituida principalmente para proteger a todos los habitantes de nuestro país.

4.2.2 DESOBEDIENCIA.

La situación de desobediencia, puede presentar diversos aspectos, y, esto hace que la idea generalizada del Derecho, no logre su efectividad.

Así, hemos estado hablando continuamente de lo que es la efectividad, pero en ningún momento hemos dicho sobre ella, tomando las palabras de la autora Leticia Bonifaz Alfonzo, vamos a encontrar como la eficacia, la obediencia, la aplicación y la norma son parte del trabajo burocrático, son parte de la administración pública, y es tanto parte global como especial a través del cual la autoridad debe de guiar su ética y profesionalismo.

La autora citada nos comenta: "La eficacia es algo que se puede predicar en relación a todo sistema jurídico, a un cuerpo normativo específico o a una norma particular... La obediencia y aplicación van a ser elementos que nos hagan presuponer la eficacia de la norma, independientemente de su análisis por separado, resulta interesante ver la relación que existe entre estos dos elementos y sus condicionamientos mutuos. Al principio, se requiere precisar que vamos a entender por obediencia y que es su aplicación, la obediencia ha estado ligada al cumplimiento, al acatamiento de las normas por parte de los particulares obligados. El término aplicación se ha referido a la conducta de los órganos que, a falta de cumplimiento voluntario de los particulares hacen valer, relativamente a casos concretos lo que las normas prescriben." (27)

Dentro de las circunstancias que se han establecido, las posibilidades respecto de la obediencia y la eficacia, se van fijando por cuestiones especializadas, como es en sí la necesidad de la propia autoridad de lograr esa eficacia de la suspensión provisional, que presupone la misma legislación.

27) BONIFAZ ALFONZO, Leticia: El Problema de la Eficacia en el Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, Pág. 67.

Ahora bien, el autor Ignacio Burgoa, en el momento en que habla sobre el particular, menciona cuatro hipótesis que necesitamos establecer, y estas se refieren a lo siguiente:

“1.- Si la suspensión definitiva paraliza los actos, sus consecuencias y efectos imponiendo a las autoridades responsables la obligación pasiva consistente en abstenerse de realizarlos, tales autoridades incurren en desobediencia, a la interlocutoria respectiva si ejecutan alguno o algunos de tales actos, sus consecuencias o efectos.

2.- Puede suceder que a las autoridades responsables realicen actos distintos de los reclamados en detrimento del quejoso, después de concedida la suspensión definitiva; ahora bien si dichos actos son distintos pero tienen el mismo sentido de afectación, pues entonces serán considerados dentro de lo reclamado por el afectado.

3.- Si la suspensión definitiva se concede contra una ley que haya sido reclamada como autoefectiva ninguna autoridad, sea o no responsable debe de realizar acto alguno en perjuicio del quejoso con apoyo en esas disposiciones, pues en caso contrario incurre en incumplimiento de la interlocutoria respectiva...

4.- En ocasiones anteriores afirmábamos que el Tribunal Colegiado de Circuito, revoca una interlocutoria del Juez de Distrito que hubiere negado la suspensión definitiva del quejoso, o cuando en el caso de que el propio Juez dicte una nueva resolución revocando la citada interlocutoria, concediendo el beneficio suspensivo al agraviado en los términos de la ley a las autoridades responsables se les impone una obligación de hacer,

consistente en nulificar o invalidar cualquiera de los actos reclamados que se hayan realizado, para haber quedado expedita su jurisdicción en virtud de la denegación de dicha medida cautelar. " (28)

Las circunstancias son evidentes, y las formas a través de las cuales se insiste en el incumplimiento o bien en la desobediencia, pues simple y sencillamente, pueden ser variadas.

De ahí, que la propia legislación presupone ya la forma a través de la cual se ha de establecer la eficacia de la norma, estableciendo claramente los puntos principales a través de los cuales la autoridad esta obligada a no hacer, y a respetar el lineamiento ya establecido tanto en la suspensión provisional del acto reclamado como en la suspensión del pleno.

De ahí, que en el momento que la propia autoridad no cumple o desobedece la orden emitida por el juzgador que esté conociendo del asunto, incurre en una de las responsabilidades que la propia ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 206, el cual dice a la letra:

"ARTICULO 206.-La autoridad responsable que no obedece a un auto de suspensión debidamente notificada, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia Federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra."

28) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Op. Cit., págs. 802 a 804.

Las circunstancias totales que en este momento tenemos enfrente nos revelan claramente el poderío de la autoridad administrativa, frente a la necesidad de un Estado de Derecho.

Sin lugar a dudas, desde el punto de vista político, las cosas pueden ser diferentes, pero la circunstancia legislativa, obliga a las autoridades, a respetar necesariamente todo lo que es el contenido del principio de legalidad, el cual establece claramente como la autoridad no puede ir mas allá de lo que la ley le permite, es decir que su actuación debe ceñirse a lo que la ley le ordena.

Por lo anterior, es que resulta conveniente fijar claramente dentro del estado de derecho, cuáles son las normas, los principios, para que no solamente estén inscritos en la constitución leyes y normas, sino que también el propio sistema jurisdiccional, a través de la vía de amparo y especialmente a través de lo que es la suspensión provisional del acto reclamado, van a contener esos actos administrativos de autoridad que se ejercen contra los ciudadanos y que de alguna manera vulneran las garantías individuales, para que de esta manera se estén a lo que es el ordenamiento tan especial y máximo que debe de regir las relaciones intersociales de nuestro país.

Ahora bien, hasta este momento hemos visto como el desacato y la desobediencia, al parecer pueden ser lo mismo, pero definitivamente tienen un cierto grado de diferenciación, en el hecho de incumplir la norma cierto grado de diferenciación, en el hecho de incumplir la norma o bien de desobedecerla completamente.

Así, bajo los términos mencionados en párrafos anteriores, vamos ahora a observar su procedimentación, que es la parte en donde la

diferencia entre estos dos conceptos va a poder encontrarse con mayor suficiencia y profundidad.

4.3 PROCEDIMIENTO.

Es obligación del juzgador que conozca del asunto en cuestión, velar que el auto de suspensión que el mismo dicte, sea debidamente cumplido por las autoridades que han sido señaladas como responsables, puesto que si dentro de 24 horas siguientes a la fecha en que se dictó el auto en comento no ha sido acatado, el juzgador federal deberá requerir al superior inmediato de la autoridad responsable para que la obligue a cumplir inmediatamente el auto de referencia y se abstenga de seguir ejecutando el acto reclamado, si la responsable no tuviere superior el requerimiento se le hará directamente y en el caso de que tuviera superior jerárquico y éste no atendiere el mandato de mérito y éste a su vez llegase a tener superior inmediato, de la misma forma se le requerirá a éste último.

Si a pesar de los requerimientos realizados en el auto de suspensión, el Juez que haya conocido del juicio o Tribunal Colegiado en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el efecto de que la autoridad responsable sea inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda.

Para que pueda llevarse a cabo el procedimiento de desobediencia e incumplimiento de las resoluciones en que se ordenan la suspensión provisional del acto reclamado, se requiere previamente una diligencia especial, esto es, el hecho de que el quejoso demuestre claramente, que ha

notificado la resolución en la que suspenden el acto reclamado hacia la autoridad respectiva.

Esto es, que también la autoridad tendrá su garantía de audiencia, para que si esta no tiene conocimiento de tal suspensión, pues es lógico pensar que no tiene obligación de suspender ningún acto.

Sobre este particular, el autor Alberto del Castillo del Valle, nos comenta lo siguiente: "Debe indicarse que el agraviado por el acto de autoridad que se ha ejecutado violando una medida cautelar dictada por el juez de Amparo tiene la acción de responsabilidad, así como la penal en que incurre la autoridad que viole el acto o sentencia interlocutoria en que se conceda la suspensión del acto reclamado, es preciso acreditar previamente que esa autoridad fue notificada del contenido de la resolución judicial por así requerirse dentro del texto del presente precepto legal.

Sin que queden debidamente aportadas las pruebas que demuestren la notificación de referencia a la autoridad responsable, esta podrá defenderse sin quedar sancionada por la ejecución del acto reclamado. Pero si a pesar de habersele hecho saber de la concesión de tal medida cautelar, la responsable ejecuta el acto reclamado, entonces será acreedora a la aplicación de la sanción descrita, formulándose la denuncia correspondiente ante el Procurador General de la República, para que inicie la averiguación previa derivada de los hechos narrados por el denunciante el quejoso a fin de que en su oportunidad se ejercite la acción penal y se imponga la sanción aplicable y descrita en el artículo 215 del

Código Penal del Fuero Federal, tramitándose el juicio o proceso penal ante el juzgado de Distrito." (29)

Encontramos inicialmente, que la responsabilidad de la autoridad que no cumple con el auto de suspensión, debe necesariamente estar notificada de tal auto, ya que su incumplimiento parte básicamente de que esté enterado de alguna orden dada por el propio Tribunal Federal, de otra forma no incurre en la responsabilidad que marca la ley, esto en el entendido de que no es posible sancionar a la autoridad por el incumplimiento de una orden de la cual nunca ha tenido conocimiento puesto que no fue debidamente notificada de la resolución de merito.

De lo anterior, que las diversas consideraciones que surgen sobre el particular, nos van dando los elementos fundamentales a través de los cuales, se lleva a cabo el procedimiento de incidente de desobediencia e incumplimiento de la suspensión, siendo que, esta denuncia, puede ser formulada en forma indistinta, tanto por el quejoso, el Agente del Ministerio Público adscrito al juzgado o bien el Juez que haya conocido del Juicio de Amparo, situación de la que haremos una especial referencia en el inciso siguiente.

4.4 ESPECIAL REFERENCIA A LA POSICIÓN DEL JUEZ FRENTE AL INCUMPLIMIENTO.

Toda vez que el artículo 206 de la Ley de Amparo menciona un tipo penal, esto es, que se equipara al delito de abuso de autoridad el hecho de

29) CASTILLO DEL VALLE, Alberto de: Ley de Amparo Comentada; Segunda edición, Editorial Duero, México, 1992, Pág. 389.

no respetar la resolución de la suspensión del acto reclamado, esto hace y significa que la propia autoridad que decreta dicha resolución, se encuentre ofendida por los actos de desobediencia, en éste caso no de un particular, sino de otra autoridad de tipo administrativo.

Evidentemente que el Estado de Derecho y el sistema de protección de la garantía individual van generándose y estableciendo un sistema coercitivo fiscal a través del cual se logre dicha garantía individual tenga cierta efectividad.

Ahora bien, podría pensarse que el delito que comete la autoridad que no obedece a la suspensión provisional del acto reclamado tendría que ser la desobediencia a un mandato judicial legítimamente otorgado, tipo que está previsto en el artículo 178 y siguientes del Código Penal Federal, pero esto no es así, ya que independientemente de que la figura del Juez frente a esta situación de desacato o desobediencia a una de sus resoluciones, existe una norma especial establecida por el propio artículo 206 de la Ley de Amparo, por lo que hacen ineficaz al delito de desobediencia y resistencia de particulares, ya que se debe de aplicar un principio que el propio Derecho Penal contiene, y que es un principio generalizado en todo lo que son normas de derecho y que se establece en el sentido de que una disposición especial siempre ha de prevalecer sobre la general, disposición que podemos encontrar en el párrafo segundo del artículo 6 del Código Penal Federal, mismo que dice a la letra:

"ARTICULO 6.-

Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general."

De lo anterior se desprende, que la denuncia que ha de formularse procederá en forma indistinta, tanto respecto del quejoso, como del Ministerio Público adscrito, e incluso del Juez Federal que esté conociendo del Juicio de Amparo, quien es la autoridad que decretó la resolución que fue incumplida por la autoridad responsable denunciada, la cual eventualmente tendría que ser castigada no por el delito de desobediencia a un medio judicial legítimamente otorgado, sino más que nada, sobre una regla especial contenida en el artículo 206 de la Ley de Amparo, estableciéndose la equiparación del delito abuso de autoridad tipificado especialmente en el Código Penal Federal. Así, las consideraciones que se van derivando, van dando cause a la acción penal que en un momento determinado tienen las autoridades responsables tienen que enfrentar.

A mayor abundancia, el artículo 107 de nuestra carta magna en su fracción XVII, también hace lo propio, estableciendo la consignación para dicha autoridad que no respeta la suspensión provisional del acto reclamado.

Dicha fracción XVII del artículo 107 Constitucional dice a la letra:

“ARTICULO 107.-

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

Desde cualquier punto de vista, el juez que está conociendo del juicio de Amparo en lo principal, debe por fuerza, estar pendiente respecto del cumplimiento de sus propias determinaciones; no solamente la Ley de Amparo lo autoriza, sino también la Constitución Política le otorga esa facultad de constreñir a la autoridad responsable para que acate el Estado de Derecho.

CAPÍTULO CINCO

LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA REFORMA AL ARTICULO 206 DE LA LEY DE AMPARO QUE HAGA EFECTIVO EL DELITO DE DESOBEDIENCIA DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Es lamentable como todas nuestras instituciones de Derecho, están resultando totalmente inoperantes ante el compadrazgo, la amistad, las relaciones que surgen entre la burocracia y nuestros poderes que llevan a cabo la administración de la justicia, especialmente la constitucional.

El hecho de que no obedezcan las suspensiones en materia administrativa una vez decretadas, y las autoridades sean amigos de partido político o estén relacionados de alguna manera, esto hace que la suspensión en materia administrativa que se dicta resulte inoperante, y más aún, que la garantía que tan duramente fue logrado por nuestros antecesores, quede sin eficacia.

Pues bien, en este último capítulo, vamos a ofrecer una propuesta a través de la cual, pueda llevarse a cabo un mejor control en la aplicación del artículo 206 de la Ley de Amparo en materia administrativa.

Así, hasta este momento, hemos podido analizar a grandes rasgos cual es la importancia del Juicio de Amparo en materia administrativa, la función de la suspensión del acto reclamado, y a que reglas debe sujetarse.

Inclusive vimos en el capítulo anterior, cómo ha de llevarse a cabo el incidente de desobediencia, y cuales son sus efectos.

Pues bien, en éste último capítulo, trataremos de elevar diversas consideraciones y propuestas para que funcionen y sirvan para que dicho artículo 206 tenga una mejor efectividad.

5.1 LAS ACTITUDES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, vamos a encontrar como una de las obligaciones directas de la autoridad responsable es ofrecer la llamada seguridad jurídica hacia no solamente los ciudadanos, sino también de llevar a cabo de la manera mas honesta su administración que le fue confiada.

Ahora bien, en el inciso 1.5, ya referíamos algunos conceptos de seguridad jurídica y en el inciso 1.5.2, establecíamos el control de legalidad.

Habíamos dicho, en términos generales, que la autoridad única y exclusivamente va a poder hacer lo que la ley le autorice.

Pues bien, quisiéramos subrayar estas circunstancias, citando el artículo 47 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual dice a la letra:

“ARTICULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento, dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas.

I.- Cumplir con la máxima diligencia al servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo u comisión.”

Nótese como dice el texto sobre responsabilidades, que la actitud de la autoridad responsable, debe de basarse inicialmente bajo los siguientes rubros:

- 1.- Legalidad.
- 2.- Honradez.
- 3.- Lealtad.
- 4.- Imparcialidad.
- 5.- Eficiencia.

La actitud de toda autoridad administrativa, debe guiarse en base a estos principios, de tal manera que si en un momento determinado la legalidad no pudo ser observada o bien no acató lo que la ley exactamente dice, en éste caso, la responsable, incurre en una falta administrativa, no solamente desde el punto de vista de lo que es la ley de responsabilidades, sino también desde el punto de vista orgánico interno y por supuesto su falta de respuesta hacia las normas contenidas en los ordenamientos federales, cuando el quejoso ocurre ante el Juez de Distrito en materia administrativa o el Juez correspondiente en búsqueda de Amparo de la Justicia de la Unión mediante el Juicio de Garantías.

Con lo anterior y en virtud de que las diversas responsabilidades que van surgiendo, revelan una gran necesidad por parte de la propia legislación de sistemas normativos a través de los cuales, en una forma simple y transparente se pueda concretizar en un hecho la sanción que la propia ley establece para ciertas actitudes de indiferencia por parte de la autoridad hacia la ley, caso específico, la que el artículo 206 de la Ley de Amparo presupone, para que aquellas autoridades que no cumplen o bien no observan correctamente el auto de suspensión provisional del acto reclamado.

La autoridad responsable que emite el acto reclamado en materia administrativa puede incurrir en caso de no acatar el auto de suspensión dictado por el juez que conozca del asunto en dos responsabilidades una de índole privada (civil) y otra de índole pública (penal).

De ésta forma desde el punto de vista privado el quejoso podrá exigir por sus actos a la autoridad responsable por la responsabilidad civil que en su caso hubiere incurrido.

La responsabilidad de carácter público podemos clasificarla en dos:

1.- Es la impuesta por la sentencia de amparo al ser la autoridad obligada en caso de un acto positivo a restituir al quejoso en el goce de su o sus garantías violadas, regresándola al estado en que se encontraba hasta antes de la violación y en caso de que el acto sea negativo la autoridad tendrá la obligación de cumplir con el contenido de la garantía individual, respecto del cual se había abstenido.

2.- Consiste en que si la violación de referencia constituye un delito será sancionado penalmente en un procedimiento que se le instaure, en éste último caso no es necesario que se le haya concedido al quejoso el Amparo y Protección de la Justicia Federal, toda vez que puede decretarse el sobreseimiento y la responsabilidad civil o penal de la autoridad responsable subsiste tal y como lo menciona el artículo 75 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

“ARTICULO 75.- El sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado.”

El autor Valdemar Martínez Garza, nos habla al respecto planteando que “Es generalizada la doctrina en el sentido de considerar al Estado como responsable de los daños que causen sus funcionarios (servidores públicos), sea que se vea como falta personal del funcionario, que al mismo tiempo es falta del Estado, o que se le vea a este último como actuando a través de sus servidores.” (30)

La mención que hace el autor sobre éste tema es en el sentido de que el servidor público tiene una responsabilidad tanto como funcionario como a nombre de la autoridad representada por su investidura.

Lo enunciado anteriormente también es sustentado por la legislación, en el artículo 1927 el Código Civil para el Distrito Federal, que a la letra dice:

“ARTICULO 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos. “

Analizando este artículo podemos deducir que está incompleto, toda vez que al señalar que el Estado responde de los daños causados por sus servidores públicos “en el ejercicio de sus funciones que les estén encomendadas”; esto quiere decir que si un servidor público se excede en el límite de sus funciones encomendadas ¿Entonces el Estado no responderá por tales actos ilícitos cometidos?, esto sería incongruente puesto que precisamente son los actos arbitrarios del Estado realizados a través de sus servidores públicos, los que afectan a los ciudadanos y

pueden causarles daños y perjuicios, por lo que debe haber una responsabilidad integral por parte del Estado.

La responsabilidad penal de la autoridad responsable se puede dividir a su vez en:

1.- Responsabilidad penal constitucional.

2.- Responsabilidad penal legal.

La responsabilidad penal constitucional se subdivide a su vez en:

A) Responsabilidad penal en el Amparo; y

B) Responsabilidad penal en la materia suspensiva.

Por lo que hace a la primera y toda vez que la materia de nuestro estudio en el inciso B), sólo mencionaremos que los delitos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal son los de:

A) Repetición del acto reclamado; y

B) Incumplimiento de una ejecución de Amparo.

Respecto a la responsabilidad penal en materia suspensiva, los delitos a que se hace acreedor el titular de la autoridad responsable que vulnera la orden judicial están consignados en la fracción XVII del artículo 107 Constitucional que para mayor precisión me permito transcribir que a la letra dice:

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

...XVI. Si concedido el amparo, la autoridad, responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento substituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento substituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria."

Tal y como se desprende de la lectura del numeral citado los delitos en cuestión son:

- a) Negativa de la autoridad de suspender el acto reclamado; y
- b) Admisión de fianzas ilusorias o insuficientes.

Respecto de éstos delitos, este apartado forma parte del capítulo V del presente trabajo de tesis.

En lo que se refiere a la responsabilidad penal legal de las autoridades responsables en el Juicio de Amparo en materia administrativa, los delitos en los que pueden incurrir estas son los siguientes:

1. Delito de falsedad. Este delito según el artículo 204 de la ley de Amparo, es el cometido por las autoridades responsables durante la tramitación del Juicio de Amparo Indirecto o en el incidente de suspensión, y consiste en afirmar en sus informes respectivos una falsedad o nieguen la verdad en todo o en parte y sean sancionados en términos del Código Penal aplicable en materia Federal que en su artículo 247 establece la sanción a la

que se hace acreedora dicha autoridad, siendo de dos meses a dos años de prisión y multa de \$10,000.00.

2. Delito de revocación maliciosa del acto reclamado. Tiene su fundamento en el artículo 205 de la Ley de Amparo y consiste en revocar maliciosamente el acto reclamado con la intención de que se sobreseea el Juicio de Amparo para después incurrir nuevamente en él.

La penalidad aplicable al delito de revocación maliciosa del acto reclamado, es la prevista para el delito de abuso de autoridad, el cual será castigado conforme al artículo 215 del Código Penal Federal.

3. Delito de desobediencia del auto de suspensión. Es el contenido en el artículo 206 de la Ley de Amparo, el cual ya ha sido explicado en el punto 4.2.2 del presente trabajo y cuya penalidad, características y supuestos serán explicada en el punto 5.4 del trabajo en comento.

4. Delito de resistencia al cumplimiento de mandatos u órdenes en materia de amparo. Contenido en el artículo 209 de la Ley de Amparo y nos dice que la autoridad que se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo será sancionada en términos del Código Penal Federal para los delitos cometidos en la Administración de Justicia.

5. Delito de violación de garantías. Tiene su sustento en el artículo 210 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de

la Constitución Federal, mismo que establece que si al conceder definitivamente al quejoso el Amparo y Protección de la Justicia Federal, apareciere que la violación de garantías cometidas constituye un delito, se hará la consignación de hecho al Ministerio público y será castigada conforme al artículo 364 del Código Penal Federal, siendo la sanción de un mes a tres años de prisión y de 25 a 100 días de multa.

Por último es menester estudiar el artículo 107 párrafo 2° de la Ley de Amparo el cual nos dice:

“ARTICULO 107.- Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo.”

El artículo arriba transcrito quiere decir que los superiores jerárquicos de las autoridades señaladas como responsables en el Juicio de garantías que fuesen requeridas para que obliguen a estas a cumplir con el auto de suspensión, en caso de incumplimiento o retardo en el cumplimiento del requerimiento efectuado por el Juzgado que conozca del asunto, incurrir en el delito de desobediencia previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, en los mismos términos que las autoridades contra aquellos actos que se hubiere concedido la suspensión.

5.2 EL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO LA AUTORIDAD PERSECUTORA DEL DELITO

Tomando conceptos de lo que es el Derecho Penal, vamos a darle tratamiento ahora a esa institución que se deriva del artículo 21 constitucional, y que se le otorga la facultad para que sea el órgano por medio del cual se logre la persecución de los delitos.

Así tenemos como el artículo 21 constitucional en su primer párrafo en su primera parte establece:

”ARTÍCULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel...”

Nótese cómo el artículo 21 genera dos esferas de autoridad para la imposición y la persecución de los delitos, uno que es el poder judicial que en el caso que nos ocupa estamos hablando de un Juzgado de Distrito el cual es federal en materia penal para el caso de la desobediencia y por otro lado, el agente del Ministerio Público como aquella institución que persigue el delito.

El autor César Augusto Osorio y Nieto, en el momento en que nos ofrece una explicación sobre los lineamientos estructurales sobre los cuales se basa la composición del agente del Ministerio Público, nos dice lo siguiente: “El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la atribución del Ministerio Público de

perseguir delitos, esta atribución debe entenderse en el sentido de que esta referida a dos momentos procedimentales, el preprocesal y el procesal; el preprocesal abarca precisamente la averiguación previa constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público tendiente a decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal; el mencionado artículo 21 constitucional otorga por una parte una atribución privativa al Ministerio Público, el monopolio de una acción investigadora, por otra una garantía para los individuos, pues sólo el Ministerio Público puede investigar delitos de manera que la investigación se inicia a partir del momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictuoso, a través de una denuncia, una acusación o una querrela y tiene por finalidad optar en sólida base jurídica, por el ejercicio o abstención de la acción penal, no necesariamente ejercitar la acción penal." (31)

La noción que inicialmente encontramos, será que dicho agente del Ministerio Público, deberá recibir la denuncia e iniciar una averiguación previa, la cual como dijimos en el inciso 4.3, solamente estará sujeta a saber si la autoridad responsable quedó debidamente notificada de que tendría que haber suspendido el acto administrativo reclamado, en un momento oportuno.

Si es así, es decir si se notificó oportunamente a la autoridad responsable el auto de suspensión que se dictó en materia administrativa y aún así lo llevó a cabo, entonces estaremos frente al ilícito no de la desobediencia, pero sí al de abuso de autoridad como lo dejamos claro en el capítulo IV.

31) OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto: La Averiguación Previa. Séptima edición, Editorial Porrúa S.A.; México 1984, Pág. 125.

Ahora bien, para tener una idea mas extendida de la situación en la que se encuentra el Agente del Ministerio Público en el Juicio de Amparo, y la necesidad de darle vista de la responsabilidad en que incurren las autoridades responsables con motivo de la desobediencia o cualquier otro delito en que incurran por infringir las garantías de los quejosos, para que éste inicie una averiguación previa, vamos a citar la siguiente jurisprudencia:

“MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, VISTA AL AL ORDENARLA EL JUEZ DEL AMPARO, NO PREJUZGA DE MANERA ALGUNA SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LA RECURRENTE. Puesto que una de las finalidades de la fracción I del artículo 211 de la Ley de Amparo, es la de poner un dique al muchas veces desenfrenado ejercicio de la acción de amparo por personas inescrupulosas, cuya única pretensión ha consistido en obtener el beneficio de la suspensión de actos de autoridad perfectamente lícitos, la quejosa debe referirse en su demanda de garantías a todos los antecedentes de los actos reclamados. Sin embargo, si en caso de no cumplir con esa obligación, el juez de Distrito da vista al Agente del Ministerio Público adscrito al juzgado que conoció del asunto, no prejuzga en manera alguna sobre la responsabilidad de la recurrente, y el agravio que en ese sentido se haga valer, será totalmenté inocuo, debiendo estimarse improcedente. Además, es de observarse que se surte en el caso a estudio la competencia del Tribunal en Pleno para examinar, como órgano revisor de la sentencia, la materia que se deriva, en este caso, no

del examen de los conceptos de violación ni de los agravios, sino de la conducta procesal observada por las partes.”

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 8 Primera Parte

Página: 39

Amparo en revisión 9509/66. Aurora Hernández. 26 de agosto de 1969. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Manuel Rivera Silva.

Volumen 6, pág. 53. Amparo en revisión 7793/66. Gil Rodríguez. 3 de julio de 1969. Unanimidad de 18 votos.

Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez.

Evidentemente, que como dijimos en el inciso 4.4 la posición del Juez de Distrito en materia administrativa frente al agente del Ministerio Público adscrito, será el notificarle inmediatamente la desobediencia de la autoridad responsable al no acatar una resolución del Juez que actúa.

De tal manera, que esta circunstancia hará que el agente del Ministerio Público como autoridad que persigue el delito y teniendo éste último el monopolio para hacerlo, es la autoridad estrictamente abocada para llevarlo a cabo y, tanto el Juez como el quejoso, deben de referirse a dicha institución, para que pueda llevar a cabo el ejercicio de la acción en contra de la autoridad responsable.

5.3 EL PETICIONARIO DE GARANTIAS Y LA PETICIÓN. DEMOSTRACION DE LA DESOBEDIENCIA O INCUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

En el inciso 4.4 dejamos claro que para que procediera el delito por incumplimiento de la resolución de la suspensión del acto reclamado establecido en la Ley de Amparo, se tendría que demostrar que la autoridad señalada como responsable en el juicio de garantías haya sido plenamente notificada. De tal manera, que en el momento en que se lleva a cabo la suspensión del acto reclamado en materia administrativa, esto hace que la autoridad, se encuentre obligada a dejar de accionar en contra del quejoso hasta en tanto no se fijan los parámetros legales que de alguna manera, pueden causar agravios al quejoso.

Así, si la autoridad lleva a cabo su acto administrativo a pesar de estar debidamente notificada la suspensión ya no tendría caso alguno, y, el peticionario de garantías, tendría que demostrar en este caso dos cosas que son:

- 1.- Que la autoridad responsable quedó debidamente notificada.
- 2.- Que el acto administrativo suspendido, se llevó a cabo a pesar de esta circunstancia.

Así, derivado de la naturaleza del acto administrativo que se suspende, encontraremos como el objetivo directo es la paralización temporal de los actos, tienen que estar debidamente demostrados para el fin y efecto de que se pueda producir la actitud penal de la autoridad responsable.

El autor Federico Quintana Aceves, en el momento en que nos habla de ese objetivo directo de la suspensión provisional del acto reclamado, toca algunos de los puntos que hemos estado considerando al decir: "El objetivo de la suspensión consiste en la paralización o cesación temporalmente limitados de algo positivo, esto es, de algo que se realiza o sea susceptible de realizarse, pues lo negativo es imposible de suspenderse.

La suspensión de manera general, será aquel acontecimiento o aquella situación que genera la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo consistente en impedir para lo futuro, el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese algo, a partir de dicha paralización o cesación sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado... La suspensión en el Juicio de Amparo es aquel proveído judicial creador de una situación de paralización, o cesación temporalmente limitada de un acto de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencia de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que invaliden los estados o hechos anteriores a estas." (32)

Si el objetivo directo de la suspensión del acto reclamado en materia administrativa es proteger los bienes jurídicos del peticionario de garantías, entonces evidentemente el interés procesal y la carga de la prueba para la demostración de la desobediencia o el incumplimiento, recaerá sobre dicho peticionario de garantías.

32) QUINTANA ACEVES, Federico: Suspensión del Acto Reclamado. Tercera edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1989, Pág. 169.

Estas son circunstancias que atañen a dicho quejoso y que este mismo tiene necesariamente que demostrar para que se establezca el delito de abuso de autoridad.

5.4 ANALISIS DEL DELITO DE ABUSO DE AUTORIDAD

Evidentemente, que éste es en sí un delito especial, ya que sólo puede recaer sobre un sujeto activo que está debidamente calificado, esto es, sólo puede recaer en alguna autoridad, que llene completamente el concepto de autoridad y para el caso del estudio de este trabajo la autoridad debe ser administrativa.

Así, la primera diligencia que es preciso aclarar, independientemente de que la autoridad haya sido notificada o no de la suspensión del acto reclamado en materia administrativa, es de que dicha autoridad llene totalmente el carácter de ser una autoridad administrativa. De lo anterior, que este concepto es necesario aclararlo, y para esto vamos a ocupar las palabras del autor Miguel Acosta Romero quien sobre el concepto de autoridad responsable considera: "Es todo órgano del Estado que tiene atribuidas por el orden jurídico facultades de decisión o de ejecución o de alguna de ellas por separado. Es el órgano estatal investido de facultades de decisión y ejecución cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa." (33)

33)ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., Pág. 632.

De esta manera podemos observar que para que una autoridad administrativa tenga ese carácter, deberá tener facultades de decisión y ejecución, para crear o modificar algún hecho jurídico en materia administrativa, siendo la decisión la manifestación de voluntad individual de la autoridad de realizar determinado acto de molestia y la ejecución el perfeccionamiento de esta decisión al llevar a cabo dicha pretensión.

Inicialmente se hace indispensable observar la ley orgánica en la que se tienen que fijar las facultades que tendrá la autoridad, así como sus límites dentro de las funciones que se le encomienden, para que decida el derecho o bien lo ejecute.

Llenando ese concepto y una vez conociendo los alcances que puede tener el ser funcionario público, por lo que hace a sus facultades y límites, entonces, ya se puede empezar a hablar de un posible delito de abuso de autoridad.

El artículo 215 del Código Penal Federal contiene la sanción prevista por el artículo 206 de la Ley de Amparo para el delito de abuso de autoridad, el cual textualmente dice a la letra:

“ARTICULO 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;

VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;

IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y

XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones

I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos."

Tenemos cómo el artículo 215 del Código Penal Federal, establece varias hipótesis, y estas en términos generales las podemos resumir en el concepto que de estas tienen los autores Raúl Carrancá y Rivas y Raúl Carrancá y Trujillo, quienes señalan: "Delito y mera conducta, de tendencia dolosa, en el que no es configurable la tentativa. El elemento intencional consiste en el propósito del agente de impedir la ejecución legal. Se consuma por el sólo hecho de solicitar el empleo de la fuerza pública o emplearla... Objeto jurídico del delito, es la seguridad general amparada por el orden jurídico confiado a la administración pública. El objeto material; la ejecución de un mandato emanado de autoridad administrativa o judicial. Sujeto activo: Es calificado y ha de serlo quien sea un servidor público. El sujeto pasivo, es la colectividad social." (34)

34) CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl Y CARRANCA Y RIVAS, Raúl: Código Penal Anotado; Décimo Sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, Pág. 428 y 429

Los autores citados, nos ofrecen un análisis sistemático generalizado sobre éste tipo de delitos, y encontramos como esta exposición típica, contiene diversas conductas que el propio artículo 215 del Código Penal Federal señala, a la cual podemos agregarle la adición especial que el artículo 206 que la Ley de Amparo establece respecto a la independencia de la responsabilidad en que incurrir los servidores públicos si cometen algún otro delito junto con el de desobediencia de la suspensión, es decir, si la autoridad señalada como responsable comete al momento de desobedecer el auto de suspensión algún otro delito, dicha autoridad será sancionada también por éste otro ilícito independientemente del castigo al que se hace acreedora por haber violado la orden de suspensión.

Del artículo 215 del Código Penal Federal antes transcrito, podemos observar cómo el delito de abuso de autoridad del que nos remite el artículo 206 de la Ley de Amparo, encuadra en la fracción tercera del artículo en comento del Código Penal Federal y su penalidad como éste mismo lo indica es de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Respecto de éste delito es preciso citar las palabras del autor Valdemar Martínez Garza que alude al tema tratado y que nos dice: "Considero pertinente hacer la distinción entre el delito de violación a la suspensión, y la simple violación a la suspensión que no constituye delito; pues para que se cometa el delito, habrá que acudir a la descripción típica de la Ley de Amparo, de cuyo artículo 206 se desprende lo siguiente:

- a) Que se haya resuelto en un juicio de amparo acerca de la suspensión provisional o definitiva.

b) Que ese auto suspensorial haya sido debidamente notificado a las autoridades responsables.

c) Que dicha autoridad no obedezca el auto de suspensión.

En cambio si se surten únicamente los supuestos indicados en los incisos a) y c), mas no así el b), relativo a la debida notificación a la autoridad responsable que debe cumplir con el auto de suspensión, no se configurará el delito de que se trata, porque lo que sanciona la Ley de Amparo, es la actitud rebelde, contumaz y dolosa de la autoridad responsable, quien no obstante estar debidamente notificada de la suspensión de la ejecución del acto que se le reclama, a pesar de ello lo realiza. Pero no obstante lo dicho, ello no quiere decir, que no exista violación a la medida cautelar, y que una vez notificada la autoridad responsable, debe abstenerse de cumplir con todas las demás obligaciones fijadas a través de la medida suspensorial, pues sería un contrasentido jurídico que ante la ausencia de notificación del auto respectivo, quedará este insubsistente por la sola ejecución llevada a cabo por la autoridad responsable, pues en mi concepto, la situación creada a través del auto suspensorio, es "ipso iure", esto es, desde el momento en que se decreta por el Juez de Distrito, y aun en el supuesto de que, tratándose de la definitiva, se hubiese interpuesto el recurso de revisión, al establecerlo así expresamente el artículo 139 de la Ley de Amparo." (35)

En este caso como lo menciona el autor Martínez Garza, para que la autoridad responsable cometa el delito de violación de la suspensión es

35) MARTINEZ GARZA, Valdemar. Ob. Cit. pág. 205.

necesario no solamente que se haya concedido la medida precautoria y que la responsable lo haya ejecutado después de haber sido dictado el auto preventivo, sino que es necesario que la autoridad haya sido debidamente notificada de este auto para que evite ejecutar el acto que se reclama.

Conforme a lo señalado por el autor antes citado podemos establecer que la suspensión del acto reclamado surte sus efectos al momento de ser dictada y la autoridad responsable tiene la obligación de acatar esta medida una vez que se le ha notificado de dicho auto, asimismo se considerará actitud rebelde, contumaz, dolosa y acreedora a una sanción si la responsable aún sabiéndose notificada de dicha medida insiste en ejecutar el acto que se le reclama y ha sido suspendido por el juez en turno.

De lo anterior, que este delito de abuso de autoridad, definitivamente solamente puede llevarse a cabo por funcionarios públicos que tengan la autoridad derivada de su propia ley orgánica, de lo anterior que surge así esa responsabilidad directa por llevar a cabo una administración pública basada en la legalidad y eficiencia, o bien en los puntos y actitudes de la autoridad responsable que observamos en el inciso 5.1 de éste capítulo. Así el bien jurídico tutelado por esta norma, protegerá la dinámica eficiencia de la administración pública en forma general.

5.5.- COMPETENCIA DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES

En el inciso 5.1 de este capítulo, tomamos algunas ideas sobre las actitudes que la autoridad responsable debe de tomar en el servicio de administración pública.

Pues bien, para este inciso, vamos a considerar la competencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de su aplicación, frente a la falta administrativa por parte de la autoridad responsable.

Ya habíamos visto, como el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, obliga a todo servidor público a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su trabajo, pues bien, en este momento, se hace indispensable considerar como la propia legislación va a contener también una cierta competencia a través de la cual la autoridad responsable que no cumpla o desobedezca la resolución de la suspensión del acto reclamado, emitida por un Juez Federal en ejercicio de sus funciones, se hará acreedor a una sanción administrativa.

El artículo 2° de la legislación federal de responsabilidades, ubica su competencia al establecer:

"ARTICULO 2.- Son sujetos de ésta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

Dicho artículo 2° de la legislación federal de responsabilidades, nos remite a una definición establecida por el artículo 108 constitucional en su párrafo I y III, de tal manera, que se hace indispensable citar dicho artículo 108 que habla sobre las responsabilidades de los servidores públicos, y el mismo dice a la letra:

“ARTICULO 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios empleados y en general, toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los estados, los Diputados a legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes Federales, así por el empleo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los términos del primer párrafo de éste artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en la del Distrito Federal, en la del Estado o en el Municipio, debe ser considerado como servidor público.

Ahora bien, ya habíamos visto el concepto de autoridad, y decíamos que este se integra básicamente, con el carácter de una potestad de decisión que la legislación misma ofrece a dicha autoridad para que esta pueda decidir el derecho o bien ejecutarlo.

Así, y en estos términos, es indispensable considerar que la competencia de la Ley de Responsabilidades en el caso que nos ocupa y que se refiere básicamente a la falta de cumplimiento de la suspensión del acto reclamado, sin lugar a dudas será aplicable, y no solamente esa, sino también si el acto produce daños y perjuicios, entonces la responsabilidad de la autoridad que no cumple con lo establecido en la resolución que ordena la suspensión, también deberá de liquidar los daños y perjuicios que cause su incompetencia y falta de eficiencia.

Con lo anterior, podemos deducir en éste momento que las responsabilidades que surgen por la inobservancia de una suspensión provisional del acto reclamado, no solamente deberán ser consideradas desde el punto de vista penal, sino también desde el punto de vista administrativo y por supuesto si causa daños y perjuicios la obligación civil de repararlos.

5.6.- OBLIGACIONES DEL JUEZ QUE DECRETA LA SUSPENSION CONFORME AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Se ha dicho desde el primer capítulo, que el principio de legalidad, estaría más que nada basado en establecer la fundamentación y motivación respectiva para que el juez, se preocupe porque sus resoluciones, sean siempre llevadas a cabo.

De tal manera, que una vez que la autoridad ha decretado la suspensión del acto reclamado en materia administrativa, entonces, el propio juez, debe de supervisar que dicha suspensión se convierta en un hecho y que la autoridad responsable, no insista en la ejecución del acto suspendido.

Ahora bien, en términos generales, la propia Ley de Amparo en su artículo 111, establece algunas medidas a través de las cuales el juez hará cumplir sus determinaciones.

Dicho artículo 111, debido a su importancia lo vamos a pasar a transcribir:

“ARTICULO 111.- Lo dispuesto en el artículo 108 debe entenderse sin perjuicio de que el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del Juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, hagan cumplir la ejecutoria de que se trata, dictando las ordenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al Secretario o actuario de su dependencia para que de cumplimiento a la propia

ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita, y, en su caso el mismo Juez de Distrito o Magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo. Para los efectos de ésta disposición, el Juez de Distrito o el Magistrado de Circuito respectivo podrá salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte bastando que le de aviso de su salida y objeto de ella así como de su regreso. Si después de agotarse todos los medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito solicitarán por conductos legales el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir la ejecutoria...”

Esta disposición que contiene el artículo 111 de la Ley de Amparo, puede ser aplicable, en virtud de que así lo dispone el propio artículo 143 de la misma Ley de Amparo. De ahí, que el concepto que utiliza el artículo 111, en el sentido de aplicar discrecionalmente, una presencia personal de su actuario o bien del propio juez o la autoridad correspondiente, hacen que independientemente de esto, se pueda proseguir a través de la responsabilidad de las autoridades.

Resulta evidente como el juez, puede incluso llevar a cabo una mejor consistencia en la resolución de suspensión en materia administrativa, con una presencia del Tribunal ante la autoridad que tiene que obedecer la resolución de suspensión. El artículo 130 de la Ley de Amparo,

también establece que si se trata de un acto peligroso, que cause notorios perjuicios al quejoso, entonces el Juez de Distrito en materia administrativa con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guardan 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 libertad personal. En el momento en que se concede la suspensión provisional del acto reclamado en materia administrativa, entonces, la autoridad podrá llevar a cabo las medidas que estima convenientes, no solamente para lograr que su resolución sea debidamente respetada, sino más que nada la posibilidad de una protección para el quejoso, a fin y efecto que a este no se le cause perjuicio en su esfera jurídica.

5.7.- PROPUESTA PARA UNA NORMA QUE ESTABLEZCA EL CONTROL PARA LA APLICACIÓN EFECTIVA Y VERSÁTIL DEL ARTICULO 206 DE LA LEY DE AMPARO.

Dentro de lo que es la idea de la desobediencia o el incumplimiento de la resolución en la suspensión de acto reclamado en materia administrativa, hemos ya establecido algunas ideas en el capítulo cuarto, pero ha llegado el momento de concretizar todos los conceptos vertidos partiendo desde lo que es la importancia del Juicio de Amparo en Materia Administrativa, las reglas sobre la suspensión provisional del acto reclamado, su procedimentación y cómo se desenvuelve el incidente de desobediencia e incumplimiento de las resoluciones de suspensión.

Hemos visto, a lo largo de este estudio que el Juez de Distrito en materia administrativa, no necesariamente tiene que llevar a cabo una denuncia de hechos ante el Agente del Ministerio Público adscrito o bien ante el Procurador General de Justicia, sino que la propia legislación, en base a los artículos 111, 130 y 143, además de los relativos, autorizan a dicho juez para que éste, pueda utilizar algunas otras medidas a través de las cuales pueda lograrse la obediencia a sus resoluciones.

Tal es el caso de que incluso puede amonestar a la propia autoridad, o bien, puede ordenar a su actuario comparecer ante la autoridad responsable e incluso puede el propio juez ocurrir ante la misma, para que se cumpla cabalmente con su resolución de suspensión administrativa.

Ahora bien, estas circunstancias, las pueden llevar a cabo antes de que de alguna manera, se pueda iniciar un procedimiento penal en contra de la autoridad que no obedezca la suspensión del acto reclamado en materia administrativa.

De ahí que, si en un momento determinado, se le quiere dar una verdadera efectividad al Juicio de Amparo, pues es indispensable que la autoridad administrativa obedezca las ordenes dadas por la Justicia de la Unión.

Por lo anterior consideramos que el artículo 206 de la Ley de Amparo, principalmente se le agregaría una adición que puede quedar de la siguiente forma:

“ARTICULO 206.-La autoridad responsable o cualquiera otra que intervenga en la ejecución del

acto reclamado, que no obedezca un auto de suspensión, debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; imponiéndosele de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Las penas indicadas se impondrán independientemente de cualquier otro delito en que incurra siguiéndose las reglas previstas en el Código Penal aplicable en materia federal para el concurso de delitos.

El delito de desobediencia que previene el primer párrafo, cuando la resolución suspensiva sea en materia administrativa, podrá ser denunciado por el quejoso, quien tendrá que demostrar que la autoridad responsable ha sido notificada del auto de suspensión desobedecido, y, deberá probar también que dicha autoridad ha insistido o bien no ha querido respetar dicha resolución de suspensión; pudiendo elevar su denuncia ante la Procuraduría General de Justicia, con una simple declaración y la presentación de la probanza respectiva, tipificándose con esto el delito, y obligando al Agente del Ministerio Público a iniciar una averiguación previa para sancionar la conducta delictiva exteriorizada por la autoridad responsable que no acató la resolución de suspensión”.

Con esta adición, estamos dándole más autonomía al propio quejoso, quien podrá llevar a cabo una denuncia de hechos, sin la intervención del Juez de Distrito en materia administrativa, así como la del Agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado, ya que es a este quejoso, al que más le deberá interesar la probable incursión y el castigo de éste, y, a través de estas circunstancias, la autoridad responsable, deberá tener mucho más cuidado en incumplir las resoluciones de la suspensión que le sean notificadas, ya que no gozará de la protección que le ofrece la relación burocrática, la relación de amistad partidista o cualquier otra relación como esta se llame.

Por último estimo conveniente recordar un comentario del Ministro Genaro Góngora Pimentel, respecto de la procuración de Justicia en nuestro país sobre lo cual menciona que "es necesario que el juzgador debe preocuparse en gran medida de la confianza del ciudadano, de la certidumbre que tenga el pueblo que se dictará justicia de conformidad con la ley, de manera imparcial y con objetividad; en que se juzgará con neutralidad tratando a las partes de igual manera sin ningún interés personal, sin que sean estas quienes determinen el resultado del juicio sino sus argumentos y la justicia de sus peticiones. Por eso, al decidirse a actuar el juzgador debe tener en mente esa necesidad; si en un cierto caso, no encuentra apoyo ni en la jurisprudencia, ni en la doctrina y queda sólo la conciencia, debe preguntarse el impacto que sus decisiones tendrán en la confianza del público en el Poder Judicial, en otras palabras, en el sentimiento público de que el Juez ha hecho Justicia de acuerdo con la ley."³⁶⁾

36) GÓNGORA PIMENTEL, Genaro: La Suspensión en Materia Administrativa, Tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, Págs., 24 y 25.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Realmente es de suma importancia la figura del Juicio de Amparo en materia administrativa en México, toda vez que el Gobierno el cual supuestamente debe de estar hecho por y para el pueblo, en muchas de las ocasiones se convierte en el principal obstáculo para el desarrollo humano, es decir emiten resoluciones y realizan actos jurídicos que vulneran gravemente las garantías de los ciudadanos sin darse cuenta de los graves daños y perjuicios que con esto causan.

De lo anterior, que se hace indispensable, llevar a cabo, una mayor efectividad en lo que es dicho Juicio, a fin de que las autoridades administrativas que supuestamente representan al pueblo y que gozan de un sueldo y presupuesto pagado por el pueblo, respeten en términos generales y cabales todo lo que es el principio de legalidad y su compromiso de honradez y servicio hecho en el momento de que han tomado posesión de un cargo público.

SEGUNDA.- La autoridad administrativa, no puede hacer otra cosa más lo que la ley le permite, así, una autoridad para considerarse como tal, inicialmente tiene que tener esa facultad dentro de lo que es la Ley Orgánica, facultad que se reviste en un poder de decisión de derecho o bien de ejecución del mismo derecho.

Una vez cumplido este requisito, entonces sigue otro que es el de guardar la posibilidad de audiencia en su acto de molestia en contra del ciudadano.

Después, debe dirigirse por escrito, en el cual fundamente y motive correctamente la causa legal de su molestia.

TERCERA.- Sin duda el concepto generalizado de lo que es la seguridad jurídica, nos ofrece un marco de referencia, a través de crearnos un marco de protección a nuestras personas, a nuestros derechos y nuestros bienes en contra de esos ataques peligrosos vengan de donde vengan, ya sea de la misma sociedad, o del gobierno elegido y representante del pueblo; de ahí, que la propia seguridad jurídica deba de establecer una vía jurisdiccional idónea para llevar a cabo la efectividad de una norma dada en abstracto y contenida en lo que es el ámbito constitucional, siendo la vía del Amparo la forma para hacer efectivas estas garantías.

Luego, a través del Juicio de Amparo, se logra que ese tipo de vía jurisdiccional que salvaguarda las garantías contenidas en la Constitución se hagan realmente efectivas, y detengan los vicios de la corrupción gubernamental, en especial en materia administrativa.

CUARTA.- Una Institución que contiene el Juicio de Amparo en materia administrativa es la suspensión del acto reclamado, el cual, evidentemente tiene que llevarse a cabo, esto es ordenar que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran hasta que se resuelve el asunto, y las partes de alguna manera pueden ser oídas en justicia; pensando de otra manera, sería tanto como negarle el derecho a una persona y dejar sin efectividad a la propia garantía individual.

QUINTA.- Si la suspensión del acto reclamado no se observa, entonces no solamente quedará sin materia el juicio en lo principal, sino que, se le causarán graves perjuicios al quejoso, que difícilmente

podrán o deberán ser reparados por la autoridad administrativa correspondiente, debido a la gran impunidad que reina en la actualidad.

SEXTA.- El hecho de que una autoridad responsable no obedezca una resolución el Juez de Distrito decretando la suspensión del acto reclamado hace que todo nuestro sistema administrativo se reduzca a cenizas todo lo que se ha estructurado en la legislación, y mas que nada se eche por la borda aquella lucha encarnizada por nuestros antecesores a través de las diversas revoluciones armadas que ha vivido nuestro país, para lograr estampar derechos mínimos para el pueblo mexicano.

SEPTIMA.- El artículo 206 de la Ley de Amparo trata de darle una efectividad a lo que es la resolución de la suspensión, estableciéndose una posibilidad concreta de tipificar el delito equiparado al de abuso de autoridad, imputable a aquella autoridad que de alguna manera no ha querido respetar la ley.

OCTAVA.- Evidentemente que los artículos 111, 130 y relativos de la Ley de Amparo, le dan al Juez la posibilidad de tomar algunas medidas diferentes a lo que es la denuncia de un delito de abuso de autoridad para hacer cumplir sus determinaciones, situación que hacen que las cosas no pasen a mayores, y de esta manera vayan quedándose relegadas para eximir de la responsabilidad a una autoridad administrativa que se considera el rey, el emperador, el Dios y que considera que el puesto que le ha encargado el pueblo, es de su legítima propiedad y que todo lo que pase ahí estará dado a su propio capricho, es decir, al no ejercer el juzgador legal, disciplinariamente y de manera fehaciente su autoridad para obligar a la responsable a respetar sus resoluciones, esta nunca se sentirá obligada a respetar las garantías de

los ciudadanos toda vez que se siente protegida por el juzgador que debería sancionarla.

NOVENA.- El hecho de la relación burocrática entre jueces y administradores públicos, además de la relación partidista del monopolio de gobierno que significa el partido oficial, hacen que definitivamente el estado de derecho sea una verdadera nulidad; de ahí, que es importante darle armas al propio quejoso para que esté en aptitud de ofrecer una mejor respuesta de impugnación a los diversos actos administrativos que vulneran sus garantías, concluyendo que existe una verdadera ineficacia del Estado de Derecho, por lo que se propone un control jurisdiccional por medio del agraviado, como lo es que el propio ciudadano que es vulnerado en sus garantías individuales pueda coadyuvar con la autoridad jurisdiccional, permitiéndosele que por su propia cuenta tenga la posibilidad de elevar su denuncia ante la autoridad competente para que en un mismo tiempo la responsable se sienta presionada no sólo administrativamente por la falta cometida, sino también penalmente por el delito en el que incurre.

DECIMA.- De esta manera la propuesta del presente trabajo de tesis se encuentra vinculado a lo anteriormente expuesto, por lo que nuestra aportación es en el sentido de que se le realice una modificación al artículo 206 de la Ley de Amparo, para el efecto de que se logre una aplicación efectiva de las sanciones que contempla dicho numeral así como establecer la versatilidad de la ejecución de las mismas, por lo que consideramos que el mencionado artículo quedaría de la siguiente manera:

*“ARTICULO 206.-La autoridad responsable o cualquiera
otra que intervenga en la ejecución del acto reclamado, que*

no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; imponiéndosele de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Las penas indicadas se impondrán independientemente de cualquier otro delito en que incurra siguiéndose las reglas previstas en el Código Penal aplicable en materia federal para el concurso de delitos.

El delito de desobediencia que previene el primer párrafo, cuando la resolución suspensiva sea en materia administrativa, podrá ser denunciado por el quejoso, quien tendrá que demostrar que la autoridad responsable ha sido notificada del auto de suspensión desobedecido, y, deberá probar también que dicha autoridad ha insistido o bien no ha querido respetar dicha resolución de suspensión; pudiendo elevar su denuncia ante la Procuraduría General de Justicia, con una simple declaración y la presentación de la probanza respectiva, tipificándose con esto el delito, y obligando al Agente del Ministerio Público a iniciar una averiguación previa para sancionar la conducta delictiva exteriorizada por la autoridad responsable que no acató la resolución de suspensión”.

Por lo tanto llegamos a la conclusión de que la iniciativa en la denuncia realizada por el quejoso directamente ante el Ministerio

Público del delito de abuso de autoridad por el incumplimiento por parte de las responsables de la resolución del auto de suspensión del acto reclamado dictado específicamente en materia administrativa, puede obtener una mayor efectividad y control, toda vez que al darle al quejoso la oportunidad de iniciar el procedimiento penal en contra de las responsables en el momento mismo en que estas violan el auto suspensorio de amparo, se le otorga una mayor coercitividad a la actividad de los administradores públicos, en la inteligencia de que éstos tendrían mayor cuidado en respetar las órdenes suspensionales pues en caso contrario se estarían exponiendo a una sanción inmediata; derivado de lo anterior concluimos que si en un momento determinado se le quiere dar una verdadera efectividad al Juicio de Amparo en materia administrativa, es indispensable que la autoridad responsable obedezca las ordenes pronunciadas por la Justicia de la Unión, para que aquellos definitivamente puedan respetar lo que la ley les ordena respetando las garantías individuales de los ciudadanos, que a fin de cuentas son las personas a quienes se comprometieron a servir, guardando así el Estado de Derecho que tan celosamente debe el Gobierno de proteger y así no actúen estas autoridades bajo sus propias reglas.

BIBLIOGRAFIA.

Acosta Romero, Miguel; **Teoría General del Derecho Administrativo**, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.

Acosta Romero, Miguel y Góngora Pimentel, Genaro David; **Ley de Amparo Comentada**, Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1992.

Aguilar Alvarez y de Alba, Horacio; **El Amparo contra Leyes**, Editorial Trillas; México 1989.

Arellano García, Carlos; **El Juicio de Amparo**, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1994.

Arellano García, Carlos; **Práctica Forense del Juicio de Amparo**, Novena Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1993.

Basdresch, Luis; **Curso Elemental de Juicio de Amparo**, Editorial Universidad de Guadalajara Jalisco, México, 1971.

Bazarte Cerdán, Willebaldo; **La Suspensión de los Actos Reclamados** Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

Bonifaz Alfonso, Leticia; **El Problema de la Eficacia en el Derecho**, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.

Burgoa, Ignacio; **El Juicio de Amparo**, Trigésima Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

Burgoa, Ignacio; **Las Garantías Individuales**, Vigésima Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl; **Código Penal Anotado**, Décimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

Castillo Del Valle, Alberto, del; **Ley de Amparo Comentada**, Editorial Duero, México 1994.

Echanove Trujillo, Carlos; **La Obra Jurídica de Manuel Crescencio Rejón**, Publicación Del Sindicato de Abogados del Distrito Federal, México, 1937.

Estrella Méndez, Sebastián; **La Filosofía del Juicio de Amparo**; Tercera Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1988.

Fraga, Gabino; **Derecho Administrativo Mexicano**, Editorial Porrúa S.A.; México 1988.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro; **La Suspensión en Materia Administrativa**, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.

Hernández Solís, Rosa María; **Elementos de la Suspensión**; Dentro de: "La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo", Tercera Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1989.

Huerta Miramontes, Margarita Yolanda, **La Materia de la Suspensión del Acto Reclamado en El Juicio de Amparo**, Tercera Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1989.

Kelsen, Hans, **Teoría del Estado**, Editorial Cornillo Hermanos, México 1990

León Orantes, Romeo; **El Juicio de Amparo**; Editorial Talleres Tipográficos Modelo; México 1941.

Martínez Garza, Valdemar; **La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México**; Primera Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1988.

OSORIO y NIETO, César Augusto; **La Averiguación Previa**, Séptima Edición, Editorial Porrúa S.A.; México 1984.

Pallares, Eduardo; **Diccionario de Derecho Procesal Civil**, Vigésima Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

de Pina Vara, Rafael; **Diccionario de Derecho Mexicano**, Vigésimo Primera Edición, Editorial Porrúa S.A.; México 1988.

Procuraduría de la República; **La Responsabilidad de los Funcionarios**, México, Septiembre de 1990.

Quintana Aceves, Federico; **La Suspensión del Acto Reclamado**, Tercera Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1988.

Saenz Arroyo, José; **La Renovación Moral a Través del Derecho**; Editorial Porrúa S.A., México 1990.

Soto Gordo, Ignacio y Lievana Palma, Gilberto : **Suspensión en El Juicio de Amparo**, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1988.

Suprema Corte de Justicia; **Manual de Juicio de Amparo**, Editorial Themis; México 1988.

Tena Ramírez, Felipe; **Leyes Fundamentales de México**, Editorial Porrúa S.A., México, 1989.

Trigo, Gaspar; **La Suspensión del Acto Reclamatorio**, Editorial Botas, México 1940.

Trueba Barrera, Jorge; **El Juicio de Amparo**, Editorial Porrúa S.A.; México, 1991

Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge; **Nueva Legislación de Amparo Reformada**, Editorial Porrúa S.A., México, 1989.

Varios autores; **La Suspensión de los Actos Reclamados en Materia de Amparo**, Tercera Edición, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1989.

Villegas Vázquez, Carlos; **El Incidente de Suspensión del Acto Reclamado**, Editorial Botas, México 1964.

Zertuche García, Héctor Gerardo, **La Jurisprudencia en el Sistema Político Mexicano**, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Orgánica de La Administración Pública Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Legislación de la Administración Pública Federal.

Colección Penal.