

*Esta es una copia privada  
hecha sólo para fines  
educativos.*

**PROHIBIDA SU VENTA**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**LA APARIENCIA DEL  
BUEN DERECHO**

**SERIE DEBATES  
PLENO**

MÉXICO 1996





ISBN-968-6145-73-7

Impreso en México.

Printed in Mexico.

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación.

# **LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO**

**No. 1, Año 1996**

LA EDICION DE ESTA OBRA ESTUVO AL CUIDADO  
DE LA COORDINACION GENERAL DE COMPILACION Y  
SISTEMATIZACION DE TESIS DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**LA APARIENCIA DEL  
BUEN DERECHO**

**SERIE DEBATES  
PLENO**

MÉXICO, 1996



## **DIRECTORIO**

### **Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis:**

Luz María Díaz Barriga de Silva (Coordinador)  
Leticia Mungía Santa Anna (Directora General del  
*Semanario Judicial de la Federación*)

Copyright  
Derechos reservados

Registrado como artículo de 2a. clase en la Administración Local de  
Correos de México, D.F., el 21 de septiembre de 1921

Editorial Themis Av. Patriotismo 889-40. Piso. Del Benito  
Juárez. 03910 México, D.F. Tels. 563-1822  
563-1319 563-1039

# Índice

	<b>Página</b>
<b>PRESENTACION</b>	IX
<b>SINTESIS</b>	XI
<b>DEBATE REALIZADO EN SESION PUBLICA</b>	1
<b>CONTRADICCION DE TESIS 3/95</b>	2
<i>Ministra Olga María del C. Sánchez Cordero</i>	3, 5, 6, 16 y 18
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	3, 16 y 18
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	4, 6 y 11
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	7
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	8 y 17
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	10
<i>Ministro Genaro D. Góngora Pimentel</i>	13
<i>Presidente José Vicente Aguinaco Alemán</i>	6 y 15
<b>VOTACION</b>	18
<b>DECLARATORIA</b>	19
<b>CONTRADICCION DE TESIS 12/90</b>	19
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	20
<b>VOTACION</b>	20
<b>DECLARATORIA</b>	21
<b>SENTENCIA. CONTRADICCION DE TESIS 3/95</b>	23

	<b>Página</b>
<b>TESIS J/P 15/96</b>	44
<b>SENTENCIA. CONTRADICCIÓN DE TESIS 12/90</b>	47
<b>TESIS J/P 16/96</b>	72
<b>ASPECTOS MEDULARES DE LA SUSPENSIÓN POR EL MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL</b>	75
<b>La suspensión en el Juicio de Amparo</b>	77
I.—El juicio de amparo y la interpretación judicial	77
II.—El juicio de amparo y la suspensión del acto reclamado: el objeto de la suspensión; las medidas cautelares o precautorias; los principios de las medidas cautelares y su posible proyección a la suspensión	79
III.—La necesidad de la apariencia de un buen derecho en materia administrativa, resueltos por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito: Comentarios a las dos sentencias.	82
<b>La suspensión en Materia Administrativa</b>	97
I.—Planteamiento del problema.	97
II.—Algunos conceptos jurisprudenciales que limitan la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo.	99
III.—El tercer párrafo del artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	102
IV.—La institución suspensiva garantiza la conservación de la materia del amparo. El artículo 121 del anteproyecto de Ley de Justicia Administrativa del Distrito Federal.	105

# Presentación

Por acuerdo de los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó hacer del conocimiento público los debates de los proyectos que requieran un tratamiento singular por su relevancia jurídica, social, económica o política y así, proporcionar al lector los razonamientos lógicos vertidos en discusión grupal sobre asuntos de gran trascendencia, que le permitan comprender con mayor amplitud los motivos individuales que determinan el sentido de una resolución.

Esta edición estará integrada por la versión taquigráfica revisada, la votación del asunto, la declaratoria, la sentencia, los votos particulares o minoritarios, que en su caso se formulen, y las tesis que se generen. Lo novedoso de esta publicación es que contendrá todos los elementos necesarios para realizar un estudio totalizador de un tema importante.

Se publica la versión taquigráfica, pero no en su literalidad, sino una transcripción revisada, porque la expresión oral improvisada tiene la desventaja de apoyarse en giros irregulares y en otras formas de expresión que, al reproducirse por escrito, pueden resultar confusas, carentes de sintaxis, redundantes o afectadas por algún otro defecto. La revisión se realizó con un estricto apego a las siguientes reglas: 1.—Se corrigió la sintaxis solamente en aquello que resultaba indispensable, de tal manera que el documento refleja la natural forma de expresión de los Ministros que participaron en la discusión; y 2.—Se suprimieron de los discursos aquellas partes reiterativas o desarticuladas que interrumpían la continuidad de las ideas y de los conceptos expuestos. El resultado es un documento que refleja fielmente lo acontecido en sesión.

Ministro José Vicente Aguinaco Alemán  
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



# Síntesis

El punto medular en las contradicciones de tesis consiste en determinar si para conceder la suspensión de los actos reclamados, el juzgador, además de tomar en cuenta los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, debe considerar si los actos son aparentemente inconstitucionales o si, por el contrario, no puede hacer pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado para conceder la suspensión definitiva, puesto que implicaría resolver el fondo del asunto.

## CONSIDERACIONES DE LOS PROYECTOS

### Contradicción de tesis 3/95.

En el proyecto que se sometió a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se propuso que para la concesión de la suspensión de los actos reclamados, sin dejar de observar los requisitos a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, examen que deberá realizarse sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, que sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información.

Dicho examen encuentra fundamento en uno de los presupuestos inherentes a toda medida cautelar: El *fumus boni iuris*, de cuya naturaleza participa la suspensión; y en el artículo 107, fracción X constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva debe tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho subjetivo, que se dice violado.

### **Contradicción de tesis 12/90.**

En el proyecto se propuso que, de conformidad con el contenido de la fracción X del artículo 107 constitucional, uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, es el tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que el juzgador deberá realizar un estudio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión; lo anterior es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, que para obtenerlas dos extremos hay que llenar: 1) La apariencia de buen derecho y 2) El peligro en la demora; esto es, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, con miras a otorgarla para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio de amparo, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, pero en caso de que el perjuicio a éstos últimos sea mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés del particular afectado.

En virtud de lo anterior, el Juez de Distrito puede analizar los elementos precisados con anterioridad en una clausura impuesta por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz debe dictar medidas que implican no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la “apariencia del buen derecho” sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento.

# **D**ebate Realizado en Sesión Pública

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

TRIBUNAL PLENO

SESION PUBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CELEBRADA EL JUEVES CATORCE DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS.

*Presidente: Señor Ministro licenciado:*

*José Vicente Aguinaco Alemán*

*Asistencia: Señores Ministros licenciados:*

*Sergio Salvador Aguirre Anguiano*

*Mariano Azuela Güitrón*

*Juan Díaz Romero*

*Genaro David Góngora Pimentel*

*José de Jesús Gudiño Pelayo*

*Guillermo I. Ortiz Mayagoitia*

*Olga María del C. Sánchez Cordero*

*Juan N. Silva Meza*

*Ausentes: Señores Ministros licenciados:*

*Juventino V. Castro y Castro*

*Humberto Román Palacios*

Inicio la sesión a las once horas con cuarenta y cinco minutos.

**C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

Contradicción de tesis número 12/90. De entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja número 262/88 y el incidente de suspensión en revisión número 2443/87, respectivamente.

La ponencia del señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia propone declarar que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que sustenta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente, en esta lista aparece también la contradicción número 3/95, listada en cuarto lugar, bajo la ponencia de la señora Ministra Olga María Sánchez Cordero.

El tema es sobre la suspensión en el juicio de amparo indirecto y de la lectura de los proyectos se advierte, primero, una gran coincidencia, esto quiero explicarlo a los señores Ministros, porque yo le di instrucciones a mi secretaria de que trabajara en colaboración al proyecto que se estaba redactando para la señora Ministra; pero, segundo, en la contradicción 3/95, se propone una tesis genérica sobre este tema de suspensión, en tanto que en la que ya se presento, es un tema concreto sobre un acto determinado como es la clausura consumada.

Por estas razones, yo quiero hacer la atenta petición para que se altere el orden de la lista y se discutiera en primer lugar la contradicción número 3/95. Quiero recordar también a los señores Ministros que Don Juventino V. Castro en algún momento dijo que tendría interés en participar en estas discusiones, pero la última vez que estuvo con nosotros manifestó que no había ningún inconveniente de su parte para que se llevara adelante esta discusión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, si no hay ninguna objeción de los señores Ministros y están conformes con la petición del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, se altera el orden de la lista para ver la contradicción número 3/95, en primer lugar y después la contradicción 12/90, cuyo ponente es el mismo señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**CONTRADICCION DE TESIS NUMERO 3/95. DE ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y SEGUNDO DEL SEX-**

**TO CIRCUITO, AL RESOLVER LOS INCIDENTES DE SUSPENSION EN REVISION NUMEROS 2233/93 Y 358/91, RESPECTIVAMENTE.**

La ponencia es de la señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero y en ella se propone declarar que sí existe contradicción de tesis, que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y ordenar la remisión de la tesis jurisprudencial, para la publicidad respectiva.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO: Señor Presidente, deseo hacer un reconocimiento y un agradecimiento muy especial al señor Ministro Góngora Pimentel, quien verdaderamente aportó para esta contradicción elementos sumamente valiosos, que se incluyeron en esta contradicción, señor Presidente, y hacer patente mi agradecimiento por el señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa a la consideración de los señores Ministros este proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero.

Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Desde luego, yo me manifiesto a favor del proyecto, considero que se está proponiendo una tesis verdaderamente trascendental, en materia de suspensión porque se trata de llevar, de darle un sentido práctico a la disposición del artículo 107 constitucional en la fracción correspondiente que dice: que para conceder la suspensión debe atenderse a la naturaleza de la garantía violada; y aquí, por interpretación doctrinaria y precedentes, se entiende que para poder cumplir este requisito es necesario asomarse de manera provisional a las cuestiones de fondo; yo encontré con sentido práctico diversas tesis sobre suspensión en las que los Tribunales Colegiados han hecho este asomo provisional a la materia de fondo; tengo por ejemplo aquí impresa una que dice: "VISITAS DOMICILIARIAS, SUSTRACCION DE DOCUMENTOS Y CLAUSURAS, SUSPENSION", en cuyo texto se dice: Independientemente de lo que se resuelva en cuanto al fondo del negocio, si la Constitución prohíbe las visitas domiciliarias administrativas sin orden judicial; y si en materia fiscal sólo autoriza que se exija la exhibición de papeles y documentos para vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, no se ve que el impedir que se practique una visita en la que se sustraigan o decomisen expedientes o documentación, cuestiones no autorizadas en la Constitución, o en la que se clausura un despacho y se impongan multas a su propietario, se contraría el interés público, ni que se estorbe injustificadamente los procedimientos de investigación. Esta tesis es ya un poco

añosa, es de mil novecientos ochenta; en alguna medida es precursora de criterios que recientemente ha sustentado este Tribunal Pleno en cuanto al fondo que son coincidentes en la declaración de inconstitucionalidad de leyes que autorizan estos actos de molestia, pues no el simple aseguramiento de documentos, sino el hecho de que las autoridades fiscales se los puedan llevar a sus oficinas para hacer la revisión o de que se clausuren oficinas y despachos; recientemente la disposición del Código Fiscal respectivo se declaró inconstitucional. Traigo anotada otra tesis más en donde para llegar a conceder la suspensión se ve que el juzgador se asomó provisionalmente al fondo de la cuestión debatida sin emitir un pronunciamiento sobre ella; no sabemos si finalmente estos juicios se sobreseyeron o se negó el amparo, pero lo cierto es que atendiendo a la naturaleza de la garantía constitucional que se estima violada, fue con base en esta razón que se llegó a la concesión de la suspensión. Me parece como tesis genérica muy importante y trascendente. Voy a hacerle unas levísimas sugerencias a la señora Ministra ponente con miras a que se diga que el criterio que debe prevalecer es de este Pleno y no de uno de los tribunales contendientes. En la página treinta y seis en el inciso a) que aparece como penúltimo párrafo de la hoja dice: la suspensión de los actos reclamados participa de los requisitos de ésta. Aunque se viene hablando de las medidas cautelares no se entiende aquí, y como es un inciso aparte, creo que sería preferible volver a expresar: la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar cuyos presupuestos son: la apariencia del buen derecho y el peligro en la vía. En la página treinta y ocho, en el primer renglón de la hoja dice: por tanto se considera que debe prevalecer el criterio sustentado, creo que aquí deberíamos decir: "Debe prevalecer en lo sustancial el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado", ya en la página siguiente, en el párrafo intermedio, se da una clara idea de que la tesis es del Pleno porque dice el párrafo intermedio: "En términos de lo establecido por el artículo 195 de la Ley de Amparo la tesis jurisprudencial que se sustenta en este fallo", deberá identificarse, etc., y entonces yo sugeriría otra modificación en la página cuarenta, en el segundo punto resolutivo: "Se declara que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito", y agregar: "En los términos de la tesis redactada por este Tribunal Pleno, en el último considerando de esta resolución". Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA: Además de manifestar mi reconocimiento tanto a la señora Ministra ponente, al Ministro Ortiz Mayagoitia, indirectamente al Ministro Góngora Pimentel que según se nos ha informado tam-

bién dio sus luces en la elaboración de este proyecto que me ha resultado muy convincente, quería hacer yo algunas sugerencias, pienso que en todos los casos en que el Pleno, las Salas de la Suprema Corte enriquecen el estudio sobre el tema, pues simplemente se debe decir: "Debe prevalecer la tesis sustentada por este Pleno", incluso para evitar algo que a nivel práctico se observa de que en las contradicciones de tesis un poco como que se estima que es un combate entre dos Colegiados y aún yo he oído a varios Magistrados que dicen hasta ahorita hemos ganado tantos y sólo hemos perdido tantos, le hemos ganado a tal Tribunal Colegiado, yo pienso que aún para superar estas situaciones que llevan a un terreno de cierto conflicto y presunción sería mucho más saludable que como normalmente ocurre siempre que se decida una contradicción de tesis el estudio más amplio más profundo es el que realiza la Suprema Corte y que se diga: "debe prevalecer el criterio que este Pleno sustenta y queda redactado en la siguiente forma", igual en el resolutivo "el criterio sustentado por este Pleno que se sintetiza en la tesis de tal página" esta sería una sugerencia, me parece que también sería muy importante adicionar a esto y al proyecto del señor Ministro Ortiz Mayagoitia todas las tesis que él advirtió, creo que podría añadirse: "no desconoce este alto tribunal que la materia de la suspensión, ya otros órganos jurisdiccionales, de algún modo, han entrado al estudio de este problema y han aceptado el criterio que ahora se esta sustentando", y poner todas las tesis, pienso que esto sería un fortalecimiento a los proyectos, incluso para advertir que los órganos que usualmente resuelven en definitiva las cuestiones relacionadas con suspensión y que por lo mismo viven la problemática no sólo al nivel de una discusión un poco académica como pasa en las contradicciones de tesis, pues ya han llegado a estas sabias conclusiones en materia de suspensión; después tendría una sugerencia muy sencilla que es en el resolutivo tercero, suprimir: "así como al Pleno", bueno, no deja de ser interesante que nos informe que resolvimos, pero si lo estamos resolviendo como que sale sobrando que nos envíen copia de la resolución para que nos enteremos ya finalmente qué fue lo que verdaderamente resolvimos, entonces creo que eso de así como al Pleno pues hay que eliminarlo, quizás pues a las dos Salas en la medida en que quizá ahí las Secretarías de Acuerdos tengan algún control podríamos aceptarlo puesto que a las Salas sí les obliga la jurisprudencia del Pleno y aunque aquí se da coincidencia en cuanto a personas pues sí tienen su propia vida las Salas y en ese sentido pues ahí creo que eso se debe conservar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO: Gracias, señor Presidente. Pues mejor aún yo creo que sí se podría suprimir que prevalece con carác-

ter jurisprudencial el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pues simplemente establecer que prevalece el criterio de este Tribunal Pleno en los términos de la tesis redactada en el cuarto considerando, en el último considerando de esta resolución, por una parte, y por otra parte, desde luego me parecen muy acertadas que se fortalezca el proyecto con estas tesis de precedentes que acaba de mencionar el Ministro Ortiz Mayagoitia y sin duda que se suprime en el tercer resolutivo así como al final. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En lo que toca al primer punto resolutivo, yo me permitiría sugerir a la señora Ministra también, se diga: remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que sustenta en la presente resolución al *Semanario Judicial de la Federación*, para su publicación y a la *Gaceta* del mismo, mi sugerencia es que diga nada más: al *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, porque así está actualmente, para su publicación; y el segundo punto resolutivo quedaría redactado, en los términos que propone el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO: Sí, yo creo que mejor aun lo que propone el señor Ministro Mariano Azuela, que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de esta resolución. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRON: Señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRON: No sé si sería prudente que el texto de la tesis quedara condicionado a que lo aprobáramos en una sesión, estimo pues que un poco sigue un sistema antiguo en que, para darse cuenta qué criterio se está sustentando, hay que leer toda la tesis porque dice: "SUSPENSION MATERIA DE LA". Y como que hemos ido ya afinando un poco estos rubros, de modo tal, que al ver ya el rubro ya sabe uno lo sustancial del criterio, tiene algunas erratas, por ejemplo dice "paligro", "con base a", cuando es con base en, algunas cosillas que yo pienso que ya con el cuidado que se tiene cuando se corrige la tesis, pues esta tesis como que podría quedar para esa revisión ya más cuidadosa, y por lo pronto el engrose se detuviera y que en el momento en que ya lo viéramos para efecto de su aprobación, pues tuviéramos la posibilidad de quizás pulirla un poco, porque suena muy elegante esto de "*fumus boni iuris*" y "*periculun in mora*", pues quién sabe si sea muy congruente con el Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece que debe usarse el español y algunas cosas que quizá en ese momento podamos discutir.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo sí tengo algunas dudas respecto al fondo de esta tesis que se nos propone, según la tesis que se va a revisar posteriormente que sin dejar de observar los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo basta —dice—, la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso; creo que esto que quizás en el papel, en teoría suene muy atractivo e incluso seductor, en la práctica puede llegar a conducir a un subjetivismo; la apariencia de buen derecho que podríamos traducir en lenguaje coloquial como: "ojo de buen cubero", pues para un Juez sería una cosa y para otro Juez sería otra cosa. El artículo 124 me parece muy claro, dice: "Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes: Primero.—Que lo solicite el agraviado. Segundo.—Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público" y luego señala unos casos de cuando se entiende que si se contravienen disposiciones de orden público, aquí, para el orden público y exclusivamente para el orden público sí creo que cuente mucho la intuición del Juez, el asomarse un poco a las consecuencias pero únicamente para ver si se satisface la fracción II del artículo 124, y luego dice: Que sean de difícil reparación de los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto; estos son los requisitos que señala el artículo 124, cumplidos estos requisitos y atendiendo a la naturaleza, cuando la Constitución habla de naturaleza se refiere al acto en abstracto no al caso concreto, no al fondo si es un acto de tracto-sucesivo, si es negativo, si es positivo; me imagino yo que se reúnen todos los requisitos del 124, sobradamente están todos reunidos bueno, el Juez considera que no tiene razón en cuanto al fondo, es más lo califica como un amparo frívolo, entonces de acuerdo con esta tesis, él negaría la suspensión, no obstante que se satisfacen todos los requisitos del 124; en los juzgados especializados imaginemos que un Juez tiene el criterio que respecto de determinado acto que se le reclama, niega el amparo porque considera que es constitucional, entonces para él todos esos actos no tienen buen derecho por lo tanto niega la suspensión; creo que este criterio es muy, mucho muy arriesgado; creo que este criterio en realidad, esta salida en realidad lo que esta encubriendo es un criterio anterior que es el que hay que revisar porque hay que entrar a examinar si hay buen o mal derecho, porque se considera que la clausura en un acto único, definitivo y consumado y entonces como es definitivo y consumado entonces sí hay que entrar para ver si hay buen derecho, porque a pesar de que está efectuada la clausura, levantarla, pues simplemente esto se soluciona diciendo que la clausura, como en efecto así es, no es un acto definitivo, es un acto de tracto sucesivo, si bien se clausura en un instante, pero los efectos se siguen produciendo en el

tiempo y los efectos sí son suspendibles, es más el efecto es la materia de la suspensión, no la clausura en sí misma, como con las leyes, la expedición de una ley es un acto consumado, los efectos de esa ley en el tiempo, son los que se suspenden, entonces para conservar este principio dogmático de que la clausura es definitiva, de que la clausura es un acto consumado, se busca para los casos de excepción el principio de entrar a estudiar el fondo, con un conocimiento superficial, que además es como lo va a medir, cómo lo va a evaluar el Colegiado, cuando examine, él va a decir: sí, pues ese conocimiento era superficial, él podrá tener razón pero el mío era superficial; además yo no estoy muy seguro que en materia de la suspensión obren estos dos principios, la apariencia del buen derecho creo que sí participa de una medida, de la naturaleza de una medida cautelar, pero la naturaleza de una medida cautelar tiende a evitar los perjuicios que puedan causarse por el solo transcurso del tiempo o por la ejecución, entonces, ¿cuál es el procedimiento? adelanta los efectos de la sentencia condenatoria para efecto de preservar la materia, de que no se causen perjuicios; por lo tanto yo, sinceramente, no me parece adecuado este criterio, a reserva, claro, de oír más opiniones y creo que el que debe revisarse es el principio que subyace, si la clausura y otros actos similares a la clausura son actos consumados para efectos de la suspensión, o si bien se va a aplicar el principio que ya la Corte expresó respecto a la clausura cuando es la clausura por tiempo definido, entonces sí se puede levantar porque si no queda sin materia el juicio, o se va a aplicar criterio respecto a las leyes, pues las leyes consumadas, sí, efectivamente, pero los efectos perviven en el tiempo y son los que se suspenden. Yo, estas son las reflexiones que quería compartir con ustedes, las dudas que tengo y las pongo a consideración de ustedes.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias, señor Presidente. Pues a mí también me ha surgido grave duda respecto a la bondad de la tesis que se propone en las contradicciones que estamos analizando, tanto la que surge de la ponencia de la señora Ministra, como del señor Ministro Ortiz Mayagoitia; la casuística en materia de suspensión, pues no tiene remedio que es enorme y una regla de tal generalidad también me parece que involucra cierto riesgo y en el estudio que se hace en ambos casos, no veo que se tome en cuenta, en una forma destacada el derecho de la sociedad significado por acto autoritario, el cual tiene la presunción de haberse producido en forma concordante con el derecho, entonces me encuentro ante algo, posiblemente antitético; por un lado la apariencia de buen derecho surgente de los precarios elementos que en un momento dado se pue-

den tener por los planteamientos de la demanda de amparo, en donde hay que analizar la naturaleza de la violación alegada para efectos suspensivos; no, no se refiere la ley a la naturaleza del acto reclamado, ni del acto autoritario en sí mismo, sino a la naturaleza de la violación alegada; esto deberá de ser determinante para dirigir el criterio del Juez en materia suspensiva.

Por otro lado, esta apariencia de buen derecho obtenida a través de elementos precarios, no se contrasta con el principio de la buena fe de las autoridades y que obraron conforme a derecho; y me encuentro ya en el fenómeno práctico con algunos ejemplos, que puedan ser inquietantes, pongamos por caso la presencia de la clausura de un lugar de espectáculos de un cine por ejemplo, al propietario del cine, y de la licencia en funcionamiento del cine, le aparece el acto autoritario significado por unos sellos que dicen: "CLAUSURA", sin mayor referencia en las bandas, por tanto, para él se está en la presencia de un acto infundado e inmotivado, presenta su demanda de garantías, alega, reclama la suspensión, su buen derecho lo acredita con los títulos de propiedad y significativos de posesión y con su licencia principalmente, y la afirmación escueta de que se trata de un acto infundado e inmotivado, la evidencia surgente de la demanda así es, el Juez de Distrito en aplicación de la tesis que se nos está proponiendo no tendrá otra solución que conceder la suspensión, con el efecto de que cese el estado de clausura y se reinagure ese salón de espectáculos, el cine, pongamos el caso, se reinagura y en la siguiente función, se colapsa el inmueble y mueren cientos de personas, realmente aquí no habrá nada que reprocharle al Juez de Distrito, al haber concedido la suspensión en estos términos, ¿por qué no hay nada que reprocharle?, bueno, porque él se basó en la apariencia del buen derecho, pero es una apariencia del buen derecho no contrastada con el principio de que las autoridades actúan de buena fe, y no contrastada con los intereses sociales que están a la zaga de los actos autoritarios, los ejemplos se pueden multiplicar, y pueden mover el ánimo, imaginémosnos la gran cantidad de demandas en donde las verdades se filtran a medias y las medio mentiras que surgen de las verdades a medias son mentiras al fin y al cabo y centros de vicio y bares y cabarets y lugares que no cumplen con requisitos reglamentarios, pueden estar siendo objeto de una tutela especial en perjuicio de la sociedad, a través de la figura de la suspensión que tenga el efecto semirrestitutorio, que surge por razón de la aplicación de esta tesis, pues yo creo que esta tesis permite asomarse a los temas que son propios del fondo del asunto, pero no la veo contrastada con otros principios u otras preocupaciones que para mí le harían más aceptable y por eso tengo serias dudas de la bondad de la tesis.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor Presidente, una de las cosas que más me llamó la atención de este criterio que estamos viendo a través de los proyectos del señor Ministro Ortiz Mayagoitia y de la señora Ministra Sánchez Cordero, es cómo a través de razones de carácter jurídico, viene poniendo en el ámbito de una jurisprudencia, de un criterio, razonablemente firme, algo que todos los Jueces de Distrito están haciendo o hemos hecho alguna vez, dentro de la práctica de la judicatura y todos, pese a que se diga que el incidente de suspensión se sigue por cuerda separada, respecto del juicio principal, cuando decidimos sobre conceder o no la suspensión de hecho siempre nos asomamos un poco al fondo; lo interesante, lo importante que a mí me parece de la tesis que está sobre la mesa para discutir es que se dan ya razones de carácter técnico que autorizan a hacer eso ya no veladamente porque no es posible hacerlo de una manera drástica en separación de lo que es el fondo del asunto; yo creo que son pocos aquellos casos en los que de esa manera se puede hacer, pero la experiencia que yo tuve como Juez de Distrito, es que siempre se da uno una asomadita para ver qué clase de problema operaba o existía en el fondo, eso no es posible dejarlo de lado, si no se aprueba esta tesis, se sigue aprobando la que ya venía subsistiendo desde hace mucho tiempo, seguirá haciéndose de hecho prácticamente lo mismo.

Cierto es que las interesantes intervenciones del señor Ministro Aguirre Anguiano, nos pone de manifiesto cómo podemos caer en el subjetivismo y dar una especie de amplio cheque en blanco para que el Juez pueda de alguna manera fallar a su leal saber y entender, sí es posible, es posible, digo, pese a que el artículo 124 y otros de la Ley de Amparo, establecen cánones, límites que van encauzando el criterio del juzgador de amparo o del auxiliar, porque también puede de alguna manera la autoridad responsable auxiliar en este aspecto al Juez de amparo, pero eso siempre ha habido, es propio de este aspecto de la suspensión, el criterio del Juez, el buen criterio o mal criterio del Juez está expuesto a equivocarse también, eso no lo podemos remediar, sea con esta tesis o sea sin esta tesis, siempre hay posibilidad de que en un terreno tan opinable como es el decidir sobre la suspensión, los cánones que se establecen son tan amplios que ahí se necesita un criterio muy agudo del juzgador siempre, creo yo que con la existencia de esta tesis que a mí me ha parecido muy razonable, muy aceptable, podría avanzarse mucho en materia de suspensión, porque sería un aspecto de mayor amplitud.

Recuerdo por ejemplo algunos casos prácticos, trae a colación el señor Ministro Aguirre algunos casos, bueno hay otros también que pueden enar-

bolarse como ejemplo de lo contrario, de que es necesario asomarse al fondo, recuerdo que en alguna ocasión ante un Juez de Distrito se presentó una demanda de amparo de unos familiares que habían quedado adentro del negocio clausurado, no sé si era un cabaret o lo que fuera, pero estaban adentro los señores, creo era una señora, un niño y un perrito creo; entonces piden el amparo y la suspensión y el Juez está en un problema muy serio porque se atiende a lo establecido de una manera clásica pues no puede levantar la clausura, este aspecto, esta tesis, ayudaría mucho a que en esos casos y repito, con confianza en el buen criterio del juzgador de amparo pueda sin empacho alguno, conceder la suspensión para los efectos que él mismo tendrá que dar.

En principio, salvo lo que se diga más adelante dentro de esta interesantísima discusión, yo en principio estoy con los dos proyectos. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA:** Debo hacer una advertencia inicial, cuando es uno joven, obviamente estoy hablando de mi pasado, termina uno su carrera y le piden a uno que vaya a dar clases y uno simplemente pregunta ¿en qué materia? le pueden decir filosofía del derecho, contratos, obligaciones, derecho agrario; uno inmediatamente acepta porque quizás en su ignorancia piensa uno que lo sabe todo; al paso del tiempo, van cambiando las cosas y ya se hace uno muy escrupuloso y cuando le piden a uno dar una conferencia, pues no solamente desea uno que sea una materia que uno ha estudiado profundamente sino que ha vivido; y debo confesar que en materia de suspensión yo sólo la conozco teóricamente, por eso me es muy interesante oír a los compañeros Ministros que lo han vivido y la conozco teóricamente porque cuando fui secretario de la Segunda Sala ya las cuestiones de suspensión no se veían en revisión por la Corte, cuando fui Magistrado del Tribunal Fiscal pues normalmente el sistema tributario establecía que era la responsable la que tenía que suspender, y por lo mismo como que esta materia yo siempre la he venido viendo académicamente y yo admiro profundamente a los tratadistas y por lo mismo, pues en estos casos tengo profunda desconfianza de hablar sólo con lo que he conocido a través de ellos, pero yo analizo estas diferentes intervenciones y llego a lo que ahora señala el señor Ministro Díaz Romero como la confianza en los juzgadores, que la establece la propia ley, y que además pienso que en esto a lo más que se puede llegar es a establecer un marco de criterios que vayan de algún modo orientando al Juez para que ante el caso concreto tome su decisión; el ejemplo que dio el señor Ministro Aguirre Anguiano del centro de espectáculos que se clausura y que es ostensible que los sellos de clausura no están fundados ni motivados, pues yo creo que si se cae el centro de espectáculos, no va a ser culpa del Juez que otorgó la

suspensión, sino culpa de la autoridad que dio todos los elementos para que se advirtiera que había una clarísima apariencia de buen derecho, en el ejemplo que él da pues es así seguro que van a otorgar el amparo por falta de fundamentación y motivación, porque, los elementos que existen revelan que no se fundó ni motivó la clausura; yo recuerdo aquel caso que fue sonado por otros motivos, de una fábrica de tintes de pelo que dio lugar a una clausura y de aquí se siguieron problemas de responsabilidad civil por hecho ilícito y en ese caso ¿qué fue lo que ocurrió?, que se llega, se clausura, se dejan los conejos cuya materia prima en algún momento era aprovechada para estos tintes y se fueron muriendo los conejos; bueno pues esto sólo puede resolverlo ante la realidad del acto reclamado, donde tiene que tener la sensibilidad para determinar si lo atinado es otorgar o no la suspensión. Yo estimo que este criterio será muy orientador y que lleva necesariamente a una confianza en el juzgador; esto para mí me lleva a que debe haber un gran cuidado en la selección de nuestros Jueces, al ver algún acuerdo del Consejo de la Judicatura que va a tener que seleccionar a cincuenta y siete Jueces de Distrito, pero lo va hacer a través de un concurso por oposición que seguramente permitirá realmente llegar a los mejores hombres, pues como que va en la línea de lo que es esta tesis, el considerar que lo que vale es ante todo el ser humano, y que el ser humano cuando está juzgando tendrá la sensibilidad que da la experiencia, que da la preparación, que se obtiene a través del estudio de los prestigiados tratadistas, etc., etc., y que finalmente lleva a decidir atinadamente en este tema de la suspensión; yo pienso que algún otro ejemplo que no detalló, pero que apuntó el señor Ministro Aguirre Anguiano, sobre centros de vicio, pues eso está muy claro en la fracción II, si el Juez dentro de esta sensibilidad advierte que se está en alguna de esas hipótesis de que se sigan perjuicios a las reglas, de que no haya perjuicio para el interés social, que no se contravengan disposiciones de orden público, pues seguramente tendrá que negar, y eso tendrá que hacerlo también con la amplia discrecionalidad de la materia de la suspensión que está contemplando, probablemente aunque se hiciera una especie de catálogo de posibles actos reclamados y dijera la ley en estos casos sí y en estos no, pues aparecerían muchísimos otros casos que no se le ocurrieron al legislador y que es el sentido del juzgador. El legislador no puede prever toda la gana de actos reclamados que pueden llegar a presentarse, el legislador señala reglas, criterios, la Suprema Corte cuando define contradicciones de criterios complementa la tarea del legislador, pero finalmente se necesita de un ser que ante un caso concreto, con su sensibilidad de juzgador, sepa decir se otorga la suspensión o se niega, por ello reconociendo lo interesante de los planteamientos de los Ministros Gudiño y Aguirre Anguiano a mí me sigue convenciendo el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias. A mí también me convencen plenamente los dos proyectos del señor Ministro Ortiz Mayoitia y de la señora Ministra Sánchez Cordero, relativo a los sellos de clausura que no están motivados de los que hablaba el señor Ministro Aguirre Anguiano, la Suprema Corte tiene publicada en el *Apéndice*, una ejecutoria que dice con aquellos antiguos títulos que tenían SUSPENSIÓN.— Cuando se trate de la aplicación estas disposiciones de interés general, perdón, aun cuando se trate de disposiciones de interés general si las autoridades responsables no apoyan sus actos en algún motivo legal es procedente conceder la suspensión y otorgarla sin fianza, cuando no haya tercero perjudicado, es cierto que la Ley de Amparo, no habla de asomarse a ver la naturaleza del acto reclamado, pero eso lo dice la fracción X, del 107, nos da las reglas para la suspensión, y sobre esto Ricardo Couto el gran teórico de la suspensión, él ya llamaba la atención al respecto, los Jueces, yo fui Juez de Distrito y Magistrado también mucho tiempo, pero a lo mejor no el tiempo necesario. Los Jueces en muchas ocasiones los Jueces de amparo, nos hemos visto negando una suspensión por las tesis y la doctrina jurisprudencial y de corazón, sabiendo que vamos a conceder el amparo, incluso les decimos a los abogados: mire usted aquí se trata de un acto consumado, no podemos conceder la suspensión, ya se fijaron los sellos de clausura, ya se llevó a cabo la auditoría, no es posible concederle la suspensión, el amparo seguramente se le va a conceder; yo entiendo que la finalidad del criterio de la señora Ministra Sánchez Cordero, está basada en un aforismo jurídico, o en una frase que dice lo siguiente: "El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón".

Si negamos la suspensión y posiblemente concedamos el amparo, en muchas ocasiones va a ser muy difícil la restitución de las cosas tal como se encontraban antes de la violación reclamada, si no es que a veces hasta imposible. Yo también recuerdo algún asunto de un médico, que vive en algunos condominios en el sur de la ciudad, por allá en el barrio de Coyoacán; se peleó con un vecino un sábado en la mañana, con gran escándalo de vecindario, llegó la policía, se lo llevaron a la Delegación de Coyoacán y vino saliendo hasta el lunes en la madrugada. Así son a veces las delegaciones, fue corriendo a su casa para cambiarse, bañarse y ponerse su traje blanco e irse al hospital y la encontró clausurada; había sendos sellos de aseguramiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y todos los machotes que hay en los sellos para llenarlos, pues estaban limpios. Alguien le dijo, no vayas a quitar los sellos porque es un delito, promovió amparo y solicitó suspensión para efecto de que se quitaran los sellos y poder entrar a su casa donde vive; la Juez de Distrito le dijo: "son ac-

tos consumados, ya están puestos los sellos", como, hay jurisprudencia y la citó; llegó en queja de cuarenta y ocho horas al Tribunal Colegiado y el Tribunal Colegiado siguiendo estas ideas de esta tesis antigua, le dijo: no hay motivación, tiene apariencia de buen derecho, te concedo la suspensión, para el efecto de que se levanten los sellos y entres a tu casa. Causó una molestia muy grande en el medio jurídico y judicial esa decisión y después, el médico se enteró de la realidad de los sellos. El Ministerio Público de la Delegación, bajo cuya autoridad estaba el médico detenido, sabiendo que el médico vivía solo, le dijo a los policías y a sus ayudantes: "Hay que proteger a este señor, pongan sellos para que no lo vayan a robar". Y esa era la finalidad de los sellos.

Si nos hubiéramos esperado lo que dice la jurisprudencia que tarda un juicio de amparo cuando menos seis meses, para que pudiera él entrar a su casa por tratarse de actos consumados, hubiera sido una desgracia, el conocimiento de este precedente llevó al legislador de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, o sea hace algunos meses, a la redacción del segundo párrafo del artículo 59: "Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia". Y luego agrega: "excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad (se le da al presidente de la Sala una gran posibilidad de advertir cada caso en especial), el presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva".

Claro, aquí está en la ley, pero nosotros podemos hacerlo en interpretación jurisprudencial, como ya lo dijeron los señores Ministros Juan Díaz Romero y Don Mariano Azuela.

Hubo otro asunto todavía más... pues, más grave. Un empleado de rango militar de la Secretaría de la Defensa fue acusado del delito de peculado y de algún otro delito; entró al Campo Militar Número Uno y ahí estaba, siguiéndosele un proceso por los Jueces militares; llegaron siete auditores de la Secretaría de Hacienda al Campo Militar; lo mandaron llamar a una sala de recepción y ahí le dijeron: "venimos con una orden de auditoría.— Demos principio a la auditoría.— Identifíquese usted". "No tengo identificación —dijo el preso;— estoy preso; no tengo ninguna identificación". "Que se anote que no presentó su identificación, para la multa correspondiente.— Demuestre usted el pago del impuesto sobre la renta; sus documen-

tos". "Pues tampoco tengo eso, estoy preso". "Que se anote eso.—El pago del impuesto al valor agregado". "Yo nunca he sido comerciante; no lo tengo". "Que se anote también.—Pondrá a la vista, el tercer punto de la orden de visita, el visitado la mercancía de origen extranjero". Pues tampoco tiene mercancía de origen extranjero en el campo militar. Se levantó el acta de todas esas fallas y se le conminó, se le multó y se fueron los auditores.

El abogado promovió amparo y solicitó suspensión, y dijo: señores, yo sé que no pueden asomarse al fondo del asunto, pero en este caso háganlo, porque en el Código Fiscal de la Federación, al hablar de las visitas domiciliarias, en ningún lado se dice que el domicilio puede ser la cárcel; eso es fondo. Y también el tribunal se asomó al fondo.

Todos estos asuntos y mucho más que en el transcurso de una carrera judicial se observan, señor Presidente, a mí también me hacen inclinarme por el criterio de la señora Ministra decididamente, para darle a la suspensión en amparo una actualidad, que actualmente no tiene y que ya en al Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo viene.

Algunas otras cosas podría decir, pero ya se han dicho muchas y yo quisiera también escuchar su opinión, señor Presidente, por la experiencia que usted tiene en estos asuntos. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Efectivamente a mí también en el curso de mi actividad de Juez de Distrito me tocaron muchos casos similares; claro que entonces no había la reforma al 107 y no contábamos más que con el artículo 124 de la Ley de Amparo. Pero sí me asomaba al fondo, y esa asomada la daba yo sin decirlo, pero negaba la suspensión con apoyo en la fracción III del 124; si no tienes un buen derecho, si no tienes un derecho aparente aquí, pues no se te causa ningún perjuicio de difícil reparación.

Era la ventana con la que yo contaba, pero también para concederla; ésa es para negarla, pero para concederla pues nada más que no se violaran las disposiciones de orden público y si el derecho estaba acreditado, porque por lo general siempre se acreditaba con la demanda *prima facie*, le daba la suspensión por la obligación que tiene el Juez de Distrito de tener viva la materia del amparo hasta que recaiga sentencia de fondo. Esa es otra de las puertas que había también para asomarse y conceder la suspensión, por la obligación de conservar la materia de amparo.

Ahora contamos con el 107, que expresamente habla de que debe tenerse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, no simplemente el concepto, la redacción del concepto de violación, sino el hecho que entraña la violación; eso es lo que quiere decir la Constitución, y no puede ser de otra

manera porque en la suspensión no se puede fallar, no se puede examinar el concepto de violación; pero el hecho implicado en el texto constitucional, y desarrollado después en el capítulo correspondiente de la demanda, da la base para asomarse, para ver qué es lo que hay y ahí está la naturaleza de la violación alegada. Es un concepto binario, es gramatical o es literal en cuanto al concepto, pero está ligado indisolublemente al hecho que se reclama, al acto de autoridad realizado.

Entonces, por estas razones, por esa experiencia que yo tuve y por las ventanas que yo encontraba abiertas para actuar, verdad, estoy totalmente de acuerdo con el proyecto, con éste y con el que sigue del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, porque no vamos a esperarnos a que haya una disposición del órgano legislativo que se nos adelante a una situación que se puede resolver jurisprudencialmente.

Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Presidente.

Independientemente de todas las razones que ha dado el señor Ministro Azuela, el Ministro Genaro Góngora Pimentel, el Ministro Díaz Romero, el señor Presidente y el señor Ministro Ortiz Mayagoitia respecto de este asunto, que la técnica y las razones jurídicas que se vierten en este proyecto, yo quiero decirles que el tema me resultó verdaderamente apasionante, porque independientemente de estas razones jurídicas hay algo más: el respeto, la consideración a la investidura de un juzgador; su sano juicio y además la correspondiente y correlacionada responsabilidad que ostenta. Yo creo que también en el fondo de este asunto está esta cuestión, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente. Yo quisiera dar satisfacción a las expresiones que tuvo el señor Ministro Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano en cuanto a que los proyectos que se ponen a la consideración del Pleno no toman por contrapartida los derechos de la sociedad a beneficiarse de determinados actos de autoridad.

En la página veintinueve de la contradicción número 12/90, que es la que yo pongo a la consideración del Pleno, en el párrafo final se dice: "En esas condiciones, el Juez de amparo no puede dejar de advertir en el incidente de suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin realizar un estudio profundo o desviarse a cuestiones propias del fondo del asunto: simplemente de la lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, salta muchas veces a la vista la ilegalidad de los actos reclamados..." y aquí viene a continuación: "...lo

cual deberá sopesar, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y del interés de la sociedad están por encima del interés del particular afectado".

Sí hay entonces esta consideración específica que guarde relación muy directa con la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Ahorita nos decía el señor Presidente: "Yo me asomaba al fondo, y si veía que el acto es, evidentemente inconstitucional, llegué a negar la suspensión, sin decirlo así; sino que los daños y perjuicios que resentiría el quejoso no son de difícil reparación". Yo también tengo el ejemplo de un caso concreto, que corresponde al ejemplo que nos daba el señor Ministro Iñárritu; en una ocasión se ordeno la clausura de un negocio, de un negocio céntrico, que estaba autorizado para almacenar sustancias explosivas y peligrosas; se ordenó la clausura —no recuerdo si bien fundada y motivada—, el Juez de Distrito negó la suspensión; y sin mayor consideración, el Tribunal Colegiado también negó la suspensión definitiva, considerando, precisamente, que el orden público y el interés social, impedían —en ese caso particular— que la suspensión se concediera. Así es que no será el hecho de que el Juez pueda asomarse al fondo del asunto; no lo va a vincular, necesariamente, o conceder la suspensión en todos los casos; es más, yo creo que esto tiene un sentido excepcional, que tiene que ver, fundamentalmente, con aquellos actos que se han estimado de naturaleza consumada; y que, también conforme a criterios anteriores, se ha dicho que la suspensión no puede tener en ningún caso, efectos restitutorios; aquí se hace el esfuerzo de decir: No se trata de una restitución jurídica, se trata de un adelanto provisional, para permitir el desarrollo de ciertas conductas por parte del gobernado; que si se le impidieran, serían verdaderamente gravosas; en su perjuicio, y a veces de terceros, como son: trabajadores de una fuente que, de manera notoriamente inconstitucional, se viera sancionada con una clausura.

Creo que esto satisfaga —así lo espero— la observación del señor Ministro Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano; y ojalá que se convenza de la bondad de estos proyectos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Sí señor Presidente, tiene razón el señor Ministro Ortiz Mayagoitia; el texto que nos leyó, existente en la página 29 del proyecto, sí demuestra que en el proyecto sí se hace un esfuerzo por preocuparse por los derechos de la sociedad —incluso lo tengo

subrayado, y con algunas llamadas especiales, que finalmente se me olvidó al hacer uso de la palabra—.

Sin embargo, yo creo que estos párrafos, y la intervención de la interpretación constitucional, que dio el señor Ministro Presidente, podrían reflejarse en la tesis; lo cual tendría la alarma en sí misma; y mi temor a la generalidad y a la casuística muy especial —tan abundante en los casos de suspensión—, podría darle una mayor asidera de interpretación a los Jueces de Distrito, cuando estén en la presencia de actos que puedan ser objeto de suspensión, en aplicación de esta tesis.

Entonces, yo le rogaría al señor Ministro ponente, que incorporara el texto —en alguna medida, no desde luego en su literalidad—; el texto que nos acaba de leer, y también la interpretación constitucional —que para mí es muy convincente—, que nos dio el señor Ministro Presidente, incorporar esto en la misma tesis; y probablemente, en lo conducente, mi petición también abarque la contradicción y la tesis, que se refleja respecto a la misma, en el proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor. Con mucho gusto, está hecha la proposición del señor Ministro Azuela —que yo avalo muy gustoso—, de que estos asuntos se voten en cuanto a su sentido, a la decisión del Pleno; pero, que se reserven los engroses, y la aprobación de las tesis correspondientes, para reconsiderarse, y queden a satisfacción de todos los señores Ministros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Estoy totalmente de acuerdo con la proposición del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, señor Presidente, respecto a mi proyecto.

## **VOTACION**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, en los términos aceptados por la señora Ministra Sánchez Cordero, sírvase tomar la votación de los puntos resolutivos de este fallo.

**C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor, con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRON:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO DIAZ ROMERO:** Igual.

SEÑOR MINISTRO GONGORA PIMENTEL: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, AGUINACO ALEMAN: En favor del proyecto.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente: hay unanimidad de nueve (9) votos, en favor del proyecto.

### DECLARATORIA

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consecuentemente, se resuelve:

"PRIMERO.—Sí existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar el amparo en revisión número 2233/93, y la sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al resolver el incidente de suspensión en revisión número 358/91.—SEGUNDO. —Se declara que debe prevalecer con carácter jurisprudencial, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos del último considerando de esta resolución.—TERCERO.—Remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, al *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, para su publicación, y a las dos Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 195 de la Ley de Amparo. Notifíquese...".

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

**CONTRADICCION DE TESIS NUMERO 12/90 DE ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, AL RESOLVER LA QUEJA NUMERO 262/88 Y EL INCIDENTE DE SUSPENSION EN REVISION NUMERO 2443/87, RESPECTIVAMENTE.**

La ponencia es del señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y en ella se propone: declarar que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El proyecto está a la consideración de los señores Ministros... señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente.

Advierto que se omitió un primer punto decisorio, en el que deberá decirse que: sí existe contradicción de tesis, entre los Tribunales Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito; porque se puso como punto único: Que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Suprema Corte en Pleno, este sería el segundo punto resolutivo.

Recibí por escrito algunas observaciones del señor Ministro Góngora Pimentel, espero que al presentar nuevamente a la consideración de ustedes —para aprobación de forma, si es que se vota igual que el anterior este proyecto—, queden superadas todas estas observaciones, que hace el señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, el primer punto resolutivo, yo le suplico señor Ministro ponente, me lo vuelva a repetir, para hacer la declaratoria correspondiente.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Sí señor, es: Sí existe contradicción entre las tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, a las que se refiere esta resolución.

### VOTACION

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Con el añadido que ha aceptado el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, sírvase tomar la votación del proyecto señor secretario.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRON: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO DIAZ ROMERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO GONGORA PIMENTEL: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO: En favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, AGUINACO ALEMAN: En favor del proyecto.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente: Hay unanimidad de nueve (9) votos, en favor del proyecto.

### **DECLARATORIA**

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por tanto, se decide:

"PRIMERO.—Sí existe contradicción entre las tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, a los que se refiere esta resolución.—SEGUNDO.—Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que en esta resolución sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno.—Notifíquese.



# Sentencia Contradicción de Tesis 3/95

CONTRADICCION DE TESIS 3/95 ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS, TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y SEGUNDO DEL SEXTO CIRCUITO. MINISTRA PONENTE: OLGA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS. SECRETARIO: MARCO ANTONIO RODRIGUEZ BARAJAS.

México, Distrito Federal, Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día catorce de marzo de mil novecientos noventa y seis.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante escrito presentado el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y tres, ante la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado CARLOS ALFREDO SOTO VILLASEÑOR, en su carácter de presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, manifestó lo siguiente:

"Este Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, en la sentencia recaída al recurso de revisión número 2233/93, correspondiente al incidente de suspensión del juicio de amparo promovido por JUAN MANUEL IÑIGUEZ RUEDA, resuelto por mayoría de votos el día veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres, en la que fue ponente el Magistrado Genaro David Góngora Pimentel y disidente el Magistrado Carlos Alfredo Soto Villaseñor, sustentó que es procedente conceder la suspensión de los actos reclamados, si el juzgador de amparo sin dejar de observar los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, considera que los actos son aparentemente inconstitucionales; esto es, el juzgador al analizar las

constancias que obran en el cuaderno incidental para decidir sobre la suspensión no puede dejar de percatarse de la ilegalidad que reviste el acto reclamado, puesto que para decidir sobre el otorgamiento de la medida cautelar tendrá que hacer consideraciones sobre el fondo del negocio, aunque éstas sean limitadas y con las reservas probatorias que puedan darse.

En la ejecutoria de mérito (misma que se acompaña a este escrito), se explican las consideraciones que tomó en cuenta este tribunal para sostener ese criterio, dando lugar, además, a la formulación de la tesis pendiente de publicación, misma que se anexa al presente escrito y cuyo rubro dice así: 'SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS, PROCEDE CONCEDERLA SI EL JUZGADOR SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS DEL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, CONSIDERA QUE LOS ACTOS SON APARENTEMENTE INCONSTITUCIONALES'.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, sostuvo por unanimidad de votos, en el incidente de suspensión en revisión número 358/91, promovido por Inmuebles de Puebla, S.A., el veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y uno, del cual fue el ponente el Magistrado Gustavo Cavilo Ringle, el criterio de que a fin de decidir la procedencia o no de la suspensión definitiva de los actos reclamados, sólo debe atenderse al hecho de que aparezca demostrada la existencia de los actos reclamados y que, en su caso, se reúnan las exigencias del artículo 124 de la Ley de Amparo, pues hacer cualquier pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad o constitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación contenidos en la demanda de garantías, para con esto decidir respecto de la suspensión definitiva, implicaría el resolver el fondo del amparo.

Este criterio se encuentra publicado en la tesis numero 235 K, publicada en la página 651, del Tomo IX correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, del *Semanario Judicial de la Federación*, que en seguida se transcribe:

'SUSPENSION DEFINITIVA, EL JUEZ FEDERAL NO TIENE OBLIGACION DE OCUPARSE DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, PARA DECLARAR LA PROCEDENCIA DE LA.—Ninguna obligación tiene el Juez Federal de ocuparse de los conceptos de violación contenidos en la demanda de garantías a fin de decidir en relación a la procedencia o no de la suspensión definitiva de los actos reclamados, ya que para resolver respecto de la misma, sólo debe atenderse al hecho de que aparezca demostrada la existencia de los actos reclamados y que, en su caso, se reúnan las

exigencias del artículo 124 de la Ley de Amparo, pues hacer cualquier pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad o constitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación contenidos en la demanda de garantías, para con esto decidir respecto de la suspensión definitiva, implicaría el resolver el fondo del amparo'.

Es conveniente precisar que la contradicción de criterios consiste, en que a juicio de los Magistrados que integran la mayoría de este órgano Colegiado, procede conceder la suspensión de los actos reclamados si el juzgador de amparo además de tomar en cuenta los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, considera que los actos son aparentemente inconstitucionales; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, sostiene que el Juez de amparo no puede hacer pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado, para conceder la suspensión definitiva, puesto que implicaría resolver el fondo del amparo.

La contradicción de criterios expuesta con antelación, se advierte del examen de la ejecutoria y la tesis mencionada, las que se acompañan al presente escrito.

En mérito de lo anterior, se hace la respectiva denuncia de contradicción de tesis en los términos del artículo 197–A de la Ley de Amparo, conforme al cual en casos como el presente los Magistrados de Circuito pueden hacer del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la divergencia de criterios, a fin de que se decida cuál de ellos debe prevalecer".

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción fue remitida para su registro a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este alto tribunal, y por conducto de su titular, el cuatro de enero de mil novecientos noventa y cuatro, la envió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Por proveído de veintiséis de enero de mil novecientos noventa y cuatro, el presidente de la Segunda Sala mandó formar y registrar el expediente C. T. 2/94 y solicitó al presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito copia certificada de la sentencia dictada en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo 358/91, promovido por INMUEBLES DE PUEBLA, S.A.

Por auto de dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, y una vez que se recibieron en este alto tribunal las copias certificadas de la sentencia, el presidente de la Segunda Sala determinó se avocara al conocimiento de la posible contradicción la mencionada Sala y ordenó dar vista con las actuaciones relativas a la denuncia al procurador general de la República.

El presidente de la Segunda Sala, por proveído de veinticinco de abril de mil novecientos noventa y cuatro, ordenó turnar los autos al Ministro Noé Castañón León.

El agente del Ministerio Público Federal adscrito formuló pedimento número III-26/94 en el sentido de declarar que el criterio que debe prevalecer es el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

CUARTO.—En el expediente relativo a la contradicción de tesis número 2/94 la Segunda Sala dictó resolución el catorce de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la cual se declara incompetente para conocer de la citada contradicción de tesis y envía los autos a la Subsecretaría de Acuerdos de este alto tribunal para que resuelva el Pleno.

QUINTO.— Por auto de diecisiete de enero de mil novecientos noventa y cinco, la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó enviar el expediente para su estudio al Ministro correspondiente, a fin de que formule el proyecto respectivo y dé cuenta con él, para su resolución al Pleno de este alto tribunal.

Por auto de presidencia de veinte de febrero de mil novecientos noventa y cinco, se turnaron los autos a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 197-A de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis sustentadas por dos Tribunales Colegiados de Circuito en un asunto (suspensión de actos reclamados) que no es de competencia exclusiva de las Salas.

SEGUNDO.—El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión RA-2233/93, relativo al incidente de suspensión del juicio de amparo número 237/93, promovido por JUAN MANUEL IÑIGUEZ RUEDA, sustentó las siguientes consideraciones:

"SEXTO.—El recurrente manifiesta en su segundo agravio que la consideración del Juez de Distrito de negar la suspensión definitiva en cuanto a las consecuencias de la orden de visita contenida en el oficio IF0054/93, y que se traducen en la continuación de la visita practicada el veintiuno de julio

del año en curso, estimando el Juez *a quo* que la misma es parte de un procedimiento, en cuya continuación está interesada la sociedad, aplicando por analogía una jurisprudencia relativa a los procedimientos judiciales, siendo que en esta materia la analogía no es aplicable, porque el acto reclamado proviene de una autoridad administrativa y no jurisdiccional; además, si bien es cierto que la sociedad está interesada en que los procedimientos judiciales no se suspendan, también es cierto que la sociedad está interesada en que las actuaciones que realicen las autoridades en la esfera administrativa las apeguen a lo dispuesto por la ley y conforme a sus facultades, por lo que un procedimiento administrativo que tiene vicios de origen, como el que reclama, a la sociedad le interesa que sea suspendido por se violatorio de garantías individuales.

"Continúa el recurrente su exposición señalando que si bien es cierto que dentro del incidente de suspensión no se deben abordar las cuestiones de constitucionalidad, también es cierto que en el momento de resolverse sobre la suspensión definitiva, con las facultades discrecionales que contempla el artículo 130 de la Ley de Amparo, es el momento en el cual el juzgador con facultades de órgano de control constitucional analiza el acto reclamado dentro del incidente, tal y como se le presente el mismo, advirtiendo que el quejoso ha aportado pruebas de las que se acredita que el acto reclamado es cierto, el juzgador de amparo está facultado para analizar si el procedimiento administrativo que se le sigue al peticionante de garantías, es de aquellos que con su continuación pudiera dejar sin materia el fondo del amparo, al cambiar la situación jurídica del quejoso.

"Además, agrega el recurrente, cómo puede ser posible que se le niegue la suspensión definitiva solicitada, permitiendo que la autoridad continúe un procedimiento administrativo que de ninguna manera es jurisdiccional, dejando que se lleven a cabo actos de autoridad dentro de una prisión militar en la que se encuentra el quejoso recluso, que no es su domicilio fiscal, ya que ninguna cárcel puede ser un domicilio fiscal, realizándose la visita de inspección con alguien que está privado constitucionalmente para ejercer sus derechos civiles y ciudadanos, por lo que se debe conceder la suspensión definitiva en contra de un procedimiento administrativo que por estar viciado sí contraviene el orden público, siendo inconstitucional pues desde que se emitió la orden para llevarlo a cabo, no tiene el carácter de acto de autoridad, sino de autoritario.

"Es fundado el agravio anterior, con base en los razonamientos que se expondrán a continuación.

"La suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación

jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia en su día, lejano en muchas ocasiones, declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada, eficaz e íntegramente.

"Para lograr el objetivo de la suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, en el capítulo III, del título segundo, del libro primero, de la Ley de Amparo, se contienen una serie de disposiciones legales encaminadas todas ellas a conservar viva la materia del amparo, sin afectar intereses de terceros ni los intereses de la sociedad, dentro de esas disposiciones legales se prevé, desde la suspensión automática de los actos hasta el tomar las medidas que estime convenientes el juzgador de amparo, para que no se defrauden derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión (paralización de los actos reclamados), sino la existencia de otras medidas cautelares, tales como poner a un reo en libertad o levantar un estado de clausura ya ejecutada (criterio sustentado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), estos actos llevan implícito un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo que puede un día ser favorable.

"Esta suspensión de los actos que adelanta la efectividad aunque sea de manera parcial y provisional, de la sentencia de amparo, se encuentra perfectamente justificada con la preservación de la materia del amparo y el evitar que se causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso.

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

"Ahora bien, habría que preguntarse cómo el juzgador de amparo va a considerar que se cumplen los requisitos antes mencionados y cómo va a procurar fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo; la respuesta lógica y jurídica es mediante el análisis de la demanda de garantías y los anexos que se acompañan, tratándose de la suspensión provisional, y mediante el análisis de la demanda de amparo, los informes previos y las pruebas que aporten las partes, tratándose de la suspensión definitiva, porque dentro de las disposiciones que regulan este incidente de suspensión,

se contempla la posibilidad de probar, con ciertas limitaciones propias de un procedimiento sumario, pero existen pruebas dentro del incidente que deben ser tomadas en consideración, siguiendo los principios que rigen cualquier procedimiento, todo esto deberá ser tomado en consideración por el Juez de Distrito para decidir si concede o niega la suspensión definitiva, para efectos prácticos podemos decir que debe tomar en cuenta todo lo que contiene el cuaderno incidental que se forma por separado del principal.

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

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

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

"Hay innumerables ejemplos de actos (presumiblemente ilegales) contra los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado procedente la medida cautelar, a manera de casos ilustrativos podemos mencionar los siguientes criterios en los que estimó procedente la suspensión contra:

"a) El acto que ordena a una empresa retener el fondo de ahorros correspondiente a un trabajador (Quinta Epoca, Tomo LXXII, página 4286).

"b) La inscripción en los libros del Registro Civil de una sentencia de divorcio que aún no queda firme (Quinta Epoca, Tomo LXXIII, página 295).

"c) El acto de una autoridad administrativa que ordena el embargo de bienes, cuando no se demuestra que ello obedezca a un procedimiento económico-coactivo formal, para asegurar el cobro de impuestos, ni que el mismo se deba a la necesidad de asegurar el objeto o cuerpo de un delito (Informe de 1930, página 78, Primera Sala).

"d) La orden administrativa para desocupar un bien nacionalizado, en un plazo perentorio, si el quejoso se encuentra al corriente del pago de rentas (Informe de 1936, páginas 72 y 73, Primera Sala).

"e) La resolución que, a una persona cuerda la declara ilegalmente en estado de incapacidad (Informe de 1946, página 16, Primera Sala).

"f) La orden de cancelación de una licencia de tránsito para servicio de transporte (Informe de 1950, página 167, Segunda Sala).

"g) La sentencia definitiva que priva a la cónyuge y a sus hijos de pensión alimenticia (Informe de 1965, páginas 36 a 38, Tercera Sala).

"Y probablemente el más significativo de estos ejemplos se encuentra en la tesis visible en la página 3078, de la Segunda Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, que dice:

"SUSPENSION.—Aun cuando se trate de la aplicación de disposiciones de interés general, si las autoridades responsables no apoyan sus actos, en algún motivo legal, es procedente conceder la suspensión, y otorgarla sin fianza cuando no haya tercero interesado."

"Estos criterios, entre otros, de nuestro más alto tribunal están inspirados sin lugar a dudas, en el principio doctrinal *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, esto es, que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión existe y le pertenece, aunque sea en apariencia; así como en las palabras de Chiovenda de que 'El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón', es decir, si el particular tiene razón y de todos modos debe ir a tribunales para lograrla, esos años que se tarde en conseguirla, mientras dura el litigio, sus intereses deben estar protegidos por la suspensión, mientras se desarrolla un litigio en que pelea contra la administración pública para lograr que, a la postre, se le restituyan sus derechos.

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

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

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

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

siempre de una forma u otra, versa sobre el respeto de los derechos públicos subjetivos de los gobernados.

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

"Es muy importante mencionar que no es obstáculo para sostener el criterio antes expuesto, la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número mil novecientos, visible en la página tres mil sesenta y seis, de la Segunda Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, que dice:

"SUSPENSIÓN, MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO.—Al resolver sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo.' (Se transcriben precedentes que la integraron). (Tomo LII, Quinta Epoca, página 1,437. FLORES VELAZQUEZ MANUEL).

"Toda vez que del estudio de cuatro de los cinco precedentes fallados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que formaron la jurisprudencia antes referida, se advierte que en los incidentes de suspensión números 3935/35/1a., 988/35/2a., 5090/36/2a., y 7937/38/1a., promovidos respectivamente por Emilio Arizpe, Francisco Vargas, Carmen Flores Beltrán y Zenón R. Cordero, fallados también respectivamente los días veintiséis de octubre y veintiocho de noviembre de mil novecientos treinta y cinco, veinticuatro de octubre de mil novecientos treinta y seis, y veinticinco de abril de mil novecientos treinta y nueve; se sostuvo que la suspensión se rige por reglas especiales, señaladas en el capítulo III, del título II de la Ley de Amparo, no debiéndose estudiar ésta bajo las reglas que rigen al juicio de amparo, desvirtuando con este argumento, razonamientos de los respectivos recurrentes (en dos asuntos, la autoridad responsable, en otro el quejoso y en el otro el tercero perjudicado), consistentes en que al privar de sumas cuantiosas al Estado que le corresponden por concepto de impuestos, se imposibilita la marcha normal de las funciones públicas, que las tierras de las que se privó al quejoso con la aplicación de la Ley de Tierras Ociosas, no es exacto que estuviesen sin cultivo; y en dos

de los asuntos se expresaron argumentos relativos a causales de improcedencia del juicio de garantías.

"Cabe aclarar que el asunto que no se estudió de los que integran dicha jurisprudencia, no fue posible localizarlo, en virtud de que los datos de publicación que aparecen en el Tomo LII, de la Quinta Epoca del *Semanario Judicial de la Federación*, página mil cuatrocientos treinta y siete, promovido por Flores Velázquez Manuel, no coinciden con el expediente que físicamente se tuvo a la vista, ni en cuanto al promovente ni en cuanto al tema resuelto.

"Lo anterior no es obstáculo para concluir que, el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se basó en que el estudio de la suspensión del acto reclamado debe realizarse a la luz de las disposiciones legales contenidas en el capítulo III, del título II, del libro primero de la Ley de Amparo, y el criterio sostenido por los suscritos en el presente fallo se encuentra apegado a dichas disposiciones, puesto que la ilegalidad, en su caso, del acto reclamado, el Juez de amparo la advertirá de la demanda de garantías, los informes previos y las pruebas aportadas por las partes en el incidente de suspensión, sujetándose en todo momento para conceder la medida cautelar a los requisitos y demás disposiciones legales que rigen dicho incidente de suspensión..."

TERCERO.—El Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al resolver en el toca de revisión 358/91, relativo al incidente de suspensión del juicio de amparo 729/91, promovido por INMUEBLES DE PUEBLA, S.A., consideró lo siguiente:

"TERCERO.—Los agravios antes transcritos son infundados.

"Por principio debe decirse que contrariamente a lo que alega el recurrente el Juez *a quo* sí tomó en cuenta, en el considerando segundo de la interlocutoria impugnada, el informe previo rendido por la responsable, al cual no se acompañó ninguna copia certificada deducida del juicio generador del acto reclamado y por lo mismo no podían tomarse en cuenta.

"Si bien es cierto que las probanzas que obren en el incidente de suspensión respectivo, deben tomarse en cuenta sin que sea necesario que formalmente se ofrezcan, como quiera que sea, las copias simples tanto de la diligencia del dieciséis de abril de mil novecientos noventa y uno (foja 24), como la del auto de diecinueve de abril del mismo año (foja 25) que son precisamente en lo que se hizo consistir el acto reclamado, en realidad tienden a demostrar la existencia de éste, así como el interés jurídico de la quejosa para solicitar dicha medida cautelar, las cuales sí fueron tomadas en consideración por el Juez Federal, supuesto que se negó la suspensión

solicitada al considerar que los actos reclamados revisten el carácter de consumados y porque resulta improcedente paralizar el juicio generador, por ser una situación de orden público.

"Asimismo, debe precisarse que la materia de la suspensión difiere de la del juicio de garantías, por ello al resolverse sobre ésta no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo; es decir, en la sentencia interlocutoria con la que culmina el incidente de suspensión del Juez Federal no tiene que ocuparse de los conceptos de violación, de ahí que contrariamente a lo que aduce la inconforme la sentencia sí es congruente, ya que la incongruencia que pretende sólo se daría si en la interlocutoria se omitiera conceder o negar la suspensión contra alguno de los actos reclamados, lo que no acontece en la especie. Sirven de apoyo a lo anterior los criterios sustentados por este Tribunal Colegiado al resolver los amparos en revisión 288/89, 278/89 y 467/90, que respectivamente dicen: 'SUSPENSION, MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO.—Al resolver sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo.' 'SUSPENSION. PARA SU PROCEDENCIA NO TIENE EL JUZGADOR QUE OCUPARSE DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.—Ninguna obligación tiene el Juez Federal de ocuparse de los conceptos de violación contenidos en la demanda de garantías a fin de decidir en relación a la procedencia o no de la suspensión definitiva de los actos reclamados, ya que para resolver respecto de la misma, sólo debe atenderse al hecho de que aparezca demostrada la existencia de los actos reclamados y que en su caso, se reúnan las exigencias del artículo 124 de la Ley de Amparo, pues hacer cualquier pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad o constitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación contenidos en la demanda de garantías, para con esto decidir respecto de la suspensión definitiva, implicaría resolver el fondo del amparo.'

"Por otra parte, debe decirse que estuvo en lo correcto el Juez *a quo* en cuanto que para negar la suspensión definitiva solicitada, consideró que los actos reclamados revisten el carácter de consumados contra los cuales es improcedente conceder la suspensión, porque de lo contrario implicaría dar a la interlocutoria que concediera la suspensión efectos restitutorios, lo cual es propio de la sentencia de fondo que conceda el amparo. Siguiendo ese orden de ideas, cabe decir que para efectos de la suspensión basta con que el acto que se reclame se haya emitido, para que en sí mismo (independientemente de sus consecuencias) deba estimarse consumado y por ello improcedente la medida cautelar. En cambio, por virtud de la naturaleza del fallo que conceda el amparo, y de los efectos restitutorios que le caracterizan, los actos que se reclamen sólo tendrán el carácter de consumados cuando material o jurídicamente sea imposible volver las cosas al

estado que tenían antes de la violación, caso en el cual resultaría improcedente la acción constitucional.

"En esas condiciones, no tiene razón el recurrente al decir que procede la suspensión porque las resoluciones judiciales no constituyen actos consumados, si por virtud del amparo pueden quedar insubsistentes y sin efecto legal alguno. Y no tiene razón porque los efectos de la suspensión sólo consisten en mantener las cosas en el estado que guarden al decretarla, y no en el de restituirlas al momento que tenían antes de producirse el acto reclamado, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo. En el caso, los actos reclamados, se hicieron consistir en la diligencia practicada el dieciséis de abril de mil novecientos noventa y uno, por virtud de la cual el diligenciarario responsable no emplazó a la quejosa, así como en el auto de diecinueve del mismo mes y año, pronunciado por el Juez responsable mediante el cual se proveyó que no había lugar a llamar al juicio generador a la ahora quejosa, resultando por ello incuestionable que tanto la diligencia como el auto reclamados ya se llevaron a cabo, por lo que para los efectos de la suspensión efectivamente revisten el carácter de consumados.

"Y si bien es verdad, como ya quedó puntualizado que las resoluciones no se consuman por el solo hecho de haberse dictado, siendo materia de la suspensión también su ejecución o cumplimiento, de cualquier modo fue correcto que el Juez *a quo* negara la medida suspensiva, puesto que los efectos que producen los actos reclamados son negativos, ya que en la diligencia combatida no se emplazó a juicio a la quejosa, y en la resolución reclamada no se ordenó llamar a juicio a la misma. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia número 77 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 126, Segunda Parte, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 1917-1988, que dice: 'ACTOS NEGATIVOS. SUSPENSION IMPROCEDENTE.—Contra ellos es improcedente conceder la suspensión'.

"Finalmente, se alega que por ser de orden público el servicio que presta la quejosa debió otorgarse la suspensión, ya que de lo contrario se dejaría de dar servicio en la terminal de autobuses de segunda clase a la comunidad en general de la ciudad de Tehuacán, Puebla. Tampoco tiene razón, ya que el hecho de que el Juez Federal haya negado la suspensión definitiva de los actos reclamados, no va a producir el efecto que menciona, porque ello sería con motivo de la resolución que ordenara el lanzamiento de quien ocupe el inmueble materia del juicio general del acto reclamado, mas no se producirían dichos efectos por falta de llamamiento de la quejosa al juicio generador."

CUARTO.—Existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al fallar los recursos especificados en los considerandos segundo y tercero de esta resolución.

Mientras que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sustenta el criterio mayoritario de que procede conceder la suspensión de los actos reclamados si el juzgador, sin dejar de observar los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, considera que los actos son aparentemente inconstitucionales, el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, por su parte, sostiene que a fin de decidir la procedencia o improcedencia de la suspensión definitiva de los actos reclamados, sólo puede atenderse al hecho de que aparezca demostrada la existencia de los actos reclamados y de que, en su caso, se reúnan los requisitos del artículo 124 de la ley de la materia, ya que hacer cualquier pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación contenidos en la demanda de amparo, implica resolver cuestiones de fondo que atañen a la sentencia que resuelve el amparo, toda vez que la materia de la suspensión difiere de la del juicio de garantías, por lo que al decidirse sobre ésta no pueden estudiarse cuestiones que se refieren al fondo del amparo.

Para mayor comprensión de la presente contradicción conviene destacar los argumentos en que se funda la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En dicha sentencia se resalta en primer término el objeto de la suspensión del acto reclamado: mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el quejoso la protección de la Justicia Federal.

Posteriormente, la referida sentencia funda su tesis en dos presupuestos inherentes a toda medida cautelar: el "*fumus boni iuris*" y el de "*periculum in mora*"; así como en lo dispuesto por el artículo 107, fracción X, primer párrafo constitucional en cuanto previene que para el otorgamiento de la suspensión se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada.

Precisado lo anterior, se hace necesario determinar el alcance de esos presupuestos, así como el del requisito constitucional mencionado.

No cabe ninguna duda, y la doctrina es unánime al respecto, de que la suspensión de los actos reclamados en materia de amparo participa de la naturaleza de una medida cautelar. Por tanto, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su naturaleza.

Entre los presupuestos esenciales de las medidas cautelares se encuentra el de la verosimilitud del derecho, también denominado *fumus boni iuris*. Si la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución definitiva, la fundabilidad de la pretensión que constituye objeto de la medida cautelar no puede depender de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un conocimiento periférico o superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Resulta, en consecuencia, suficiente la comprobación de la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por el actor, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el proceso principal se declarará la certeza del derecho.

En esa virtud, la verosimilitud del derecho no importa la definitiva viabilidad de la pretensión de quien solicita la medida, basta que exista el derecho invocado. La apariencia de la existencia del derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o muy cuestionable. Lo anterior obedece a que las medidas cautelares, más que a hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la justicia para cumplir eficazmente su obra.

Generalmente, por tratarse de una cuestión de derecho, el presupuesto queda satisfecho con el alcance de fundamentación del derecho, en la exposición llevada a cabo por los peticionarios en su escrito de demanda.

Como apunta Piero Calamandrei en su Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares, página 76, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945:

"...si para emanar la medida cautelar fuese necesario un conocimiento completo y profundo sobre la existencia del derecho, esto es, sobre el mismo objeto en relación al cual se espera la providencia principal, valdría más esperar ésta y no complicar el proceso con una duplicidad de investigaciones que no tendrían ni siquiera la ventaja de la prontitud."

El otro requisito específico de la pretensión cautelar es el peligro en la demora (*periculum in mora*), esto es, que en razón del transcurso del tiempo los efectos de la decisión final resulten prácticamente inoperantes, se basa en el temor fundado de la configuración de un daño a un derecho cuya protección se persigue y que, de no hacerlo en forma inmediata, se corre el riesgo de que en el supuesto de recaer sentencia definitiva favorable, ésta permanezca incumplida.

Expuesto lo anterior, se pasa al examen del requisito que para conceder la suspensión del acto reclamado, exige el artículo 107, fracción X, primer párrafo constitucional, consistente en la naturaleza de la violación alegada, puesto que, como se ha dejado establecido, la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se funda también en la interpretación de ese precepto constitucional.

Según se ha mencionado, conforme con lo dispuesto por el artículo 107, fracción X constitucional, los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y con las garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta "la naturaleza de la violación alegada", la dificultad de reparación de daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Conforme con es numeral debe sopesarse la naturaleza de la violación con el perjuicio al agraviado y a los terceros, si los hay, y con el interés social. Las decisiones que se tomen dependerán en nuestro amparo, del examen comparativo que de dichos elementos se haga, en el entendido de que el análisis de la naturaleza de la violación alegada implica el de sus características, su importancia, su gravedad y, sobre todo, su trascendencia social.

Efectivamente, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende al del concepto de violación aducido por el quejoso; implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia.

Al efecto, conviene señalar que para Ricardo Couto, en su "Tratado Teórico Práctico de la Suspensión de Amparo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, página 49:

"...Este precepto viene a cambiar radicalmente el mecanismo de la suspensión, al introducir, para sus condiciones de procedencia, un nuevo elemento de estudio, el de la naturaleza de la violación alegada... esto es, su carácter, su peculiaridad, su importancia, su gravedad, su trascendencia social, para derivar de ese estudio si existe interés de la sociedad que impida que el acto reclamado sea suspendido; el estudio del Juez debe ser el resultado de un estudio en conjunto de la violación, el perjuicio individual y el interés social, y ese estudio, por la fuerza misma de las cosas, tiene que llevar a la apreciación del acto reclamado.

"De este modo, si del examen que se haga de la violación resulta que no hay datos que comprueben su existencia, la suspensión deberá negarse; si en cambio, la violación existe, la labor del Juez consistirá en estudiar, ba-

jo todos sus aspectos, la naturaleza de la violación en relación con el interés social, y si de ese estudio se destaca el predominio del interés respecto de la violación misma, la suspensión deberá negarse."

Posteriormente ese autor señala que: "...El Juez, sin hacer consideraciones concretas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, cosa que el estado que guarda la legislación todavía no lo permite, dictará una resolución que armonizará, en lo posible, la suspensión con los fines del amparo."

En apoyo a tales consideraciones, Ricardo Couto señala algunos ejemplos de prejuzgamiento en algunas materias, destacando al juicio ejecutivo y algunos casos de suspensión de oficio, que sólo se explican, según el tratadista mencionado, admitiendo que *prima facie* el acto reclamado se presume, o lo que es lo mismo se prejuzga anticonstitucional.

Agrega el autor mencionado que criterio semejante "debería" servir de base para el ejercicio del arbitrio judicial en los tres géneros restantes de suspensión, a saber: la de oficio; la otorgable sin fianza a petición de parte; y la que sólo procede a petición de parte con el requisito de la fianza. Al efecto destaca diversos ejemplos en los cuales, *prima facie*, los actos son "manifiesta o evidentemente inconstitucionales", y subraya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en infinidad de casos ha concedido suspensiones fundándose en la inconstitucionalidad de los actos reclamados.

Sobre esas bases, como se sostiene en la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la Ley de Amparo prevé medidas que conllevan un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo, lo cual, por regla general, es inherente a toda medida cautelar.

Así es, desde que el gobernado obtiene la suspensión de los actos reclamados, se detienen los perjuicios que se le están ocasionando.

Es verdad que el objeto de la suspensión del acto reclamado no es otro que el de mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el quejoso la protección de la Justicia Federal.

A lo anterior hay que agregar, que también tiene como finalidad evitar al agraviado los perjuicios que la ejecución del acto reclamado pudiera ocasionarle.

Si la suspensión de oficio responde a un criterio que vincula la procedencia de la suspensión con la manifiesta inconstitucionalidad del acto o con su irreparabilidad y la urgencia de que se decrete la medida (*periculum in mo-*

ra); la suspensión a petición de parte requiere la solicitud del agraviado (cuyo examen implica el de la apariencia del derecho), y también requiere que se acredite la difícil reparación de los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto (peligro en la demora). Si se cumplen tales requisitos, y no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, la medida debe concederse en los términos establecidos por la Ley de Amparo.

Como se advierte, los fundamentos de la suspensión de oficio se vinculan con el interés de la sociedad en dicha medida. Los Jueces deben concederla aunque el interesado no la solicite. La manifiesta inconstitucionalidad del acto reclamado y el riesgo de un daño extremo e irreparable motivan la concesión de la suspensión de oficio, aun cuando esta medida no sea solicitada por el quejoso.

No sucede lo mismo en relación con la suspensión a petición de parte. Si su objetivo es el de evitar perjuicios al agraviado con la ejecución del acto reclamado en tanto se resuelve la sentencia definitiva, la ley condiciona la concesión del beneficio a la voluntad del interesado. La petición de parte es un requisito de procedencia de la medida, y su examen implica generalmente el de la apariencia del derecho, que puede traducirse en el examen del interés o de la titularidad del quejoso para promover la medida. Efectivamente, en determinados casos se hace necesario un examen preliminar del derecho invocado para los únicos efectos de la suspensión.

Es indudable que tales hipótesis constituyen una clara aplicación del principio de la apariencia del buen derecho, aplicación que también se presenta en tratándose de terceros extraños a juicio que deben justificar, aunque de manera presuntiva, su interés en que se conceda la suspensión, lo que necesariamente lleva a un examen de la presunta existencia del derecho, sin que se anticipe apreciación alguna respecto del fondo del negocio.

Confirma lo expuesto el hecho de que para conceder la suspensión debe tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, las que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público. Al respecto se advierte que, por una parte, en la suspensión de oficio el legislador ya considera la naturaleza de la violación alegada (su manifiesta inconstitucionalidad o gravedad) para conceder la medida aun cuando no se solicite; y, por la otra, en la suspensión a petición de parte, el examen de la naturaleza de la violación alegada entraña el de su aparente inconstitucionalidad, toda vez que la naturaleza de la violación alegada se refiere no sólo a su esencia, a su carácter, a su peculiaridad, o su grave-

dad, sino también, según se ha apuntado, a la apreciación del derecho subjetivo, para los únicos efectos de la suspensión.

Efectivamente, esa exigencia mira no sólo a determinar si el acto de autoridad es o no suspendible, puesto que entraña ejecución, y a estimar las medidas que han de adoptarse para que la suspensión cumpla eficazmente su cometido, también autoriza el examen preliminar del derecho subjetivo que se señala como violado.

No pueden pasar inadvertidas para el juzgador, en el incidente de suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin que se asome dicho juzgador en ocasiones a cuestiones propias del fondo del asunto, máxime si de la simple lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, se aprecia a la vista la ilegalidad de los actos reclamados.

Ello no pugna con nuestro sistema de amparo. El examen superficial o somero del derecho invocado deriva, en ocasiones, de los requisitos a que la ley sujeta la suspensión. En efecto, para apreciar el perjuicio que se cause al agraviado, es necesario interpretar ese concepto en un sentido jurídico, esto es, relacionando el perjuicio con el derecho de quien lo resiente, y sopesarlo con los otros elementos requeridos, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular del afectado.

Sin embargo, como se sostiene en la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, no es factible emitir prejuzgamiento respecto de cuestiones que conciernen al fondo del asunto.

El propio Ricardo Couto acepta en la página 50 de su obra citada, que el estado que guarda la legislación impide al Juez de Distrito hacer consideraciones concretas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que es explicable si se tiene presente que ello implicaría resolver sobre el fondo, lo que sólo puede hacerse en la sentencia de amparo.

Corroboran lo anterior los casos que se mencionan a manera de ejemplo en la obra citada, y en la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo que pone de manifiesto que en la práctica los Jueces de Distrito usualmente se asoman a cuestiones que conciernen al fondo del negocio, lo que constituye una realidad que no

puede negarse, realidad que asimismo pone en evidencia que la tesis que aquí se sostiene tiene una aplicación práctica y no sólo teórica.

En tales hipótesis, el Juez Federal estará no sólo facultado, sino obligado a abordar esas cuestiones, pero sin perder de vista que su objetivo no es otro que el de establecer si se satisfacen los requisitos del precepto mencionado, sin hacer pronunciamiento respecto de la inconstitucionalidad del acto reclamado.

Dichos casos pueden presentarse tanto en la suspensión de oficio como en la suspensión a petición de parte.

En relación con la suspensión de oficio podría darse en la hipótesis de que se solicitara el amparo contra una multa excesiva, para tomar un ejemplo señalado por Ricardo Couto. Es evidente que para calificar si la multa es o no excesiva, el Juez de amparo inevitablemente, por la fuerza misma de las cosas, rozará cuestiones que atañen a la legalidad de la resolución reclamada; mas el examen preliminar y superficial de ese punto, será sólo para determinar si, para los únicos efectos de la suspensión de oficio, se da uno de los supuestos a que se refiere el artículo 123 de la Ley de Amparo, pero de ningún modo se prejuzgará si el acto es o no violatorio de garantías.

En relación con la suspensión a petición de parte, la sentencia pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, señala varios casos en los cuales, el juzgador sopesa la ilegalidad, aunque sea presuntivamente del acto reclamado.

Tales criterios son los siguientes: a) el acto que ordena a una empresa retener el fondo de ahorros correspondiente a un trabajador; b) la inscripción en los libros del Registro Civil de una sentencia de divorcio que aún no queda firme; c) el acto de una autoridad administrativa que ordena el embargo de bienes, cuando no se demuestra que ello obedezca a un procedimiento económico-coactivo formal, para asegurar el cobro de impuestos, ni que el mismo se deba a la necesidad de asegurar el objeto o cuerpo de un delito; d) la orden administrativa para desocupar un bien nacionalizado, en un plazo perentorio, si el quejoso se encuentra al corriente en el pago de rentas; e) la resolución que, a una persona cuerda, la declara ilegalmente en estado de incapacidad; f) la orden de cancelación de una licencia de tránsito para servicios de transporte; y g) la sentencia definitiva que priva a la cónyuge y a sus hijos de pensión.

En esos casos, si bien el examen de la naturaleza de la violación alegada se orienta a demostrar la necesidad de la suspensión del acto reclamado, ya para conservar la materia del juicio de garantías, ya para evitar perjui-

cios al quejoso, los cuales se ponderarán en relación con los que podría sufrir la sociedad al conceder la medida; tal examen se realiza tocando cuestiones que se refieren al fondo del negocio.

De lo expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

a) La suspensión de los actos reclamados, participa de la naturaleza de una medida cautelar cuyos presupuestos son: la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

b) El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.

c) Dicho requisito, aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida se requiere la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de tal modo que según un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

d) El examen de la aparente inconstitucionalidad del acto reclamado, encuentra además su fundamento en el artículo 107, fracción X constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho subjetivo que se dice violado.

e) En todo caso, tal examen debe realizarse sin prejuzgar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, que sólo puede determinarse en la sentencia de amparo, con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia del derecho.

f) Dicho examen deberá sopesarse con los otros elementos requeridos par la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

Por tanto, se considera que debe prevalecer el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, mismo que debe regir con carácter de jurisprudencia, de

acuerdo con lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo y que queda redactado de la siguiente forma:

**SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.**—La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del un buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva, deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

En términos de lo establecido por el artículo 195 de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial que se sustenta en este fallo deberá identificarse con el número que por el orden progresivo le corresponde dentro de las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 197-A de la ley reglamentaria del juicio de garantías y 10, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al fallar el amparo en revisión número 2233/93, y la sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al resolver el incidente de suspensión en revisión número 358/91.

SEGUNDO.—Se declara que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en los términos del último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución al *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* para su publicación y a las dos Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 195 de la Ley de Amparo.

Notifíquese. Cúmplase y en su oportunidad archívese el expediente.

Así, lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve votos de los Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán. Ausentes los Ministros Castro y Castro y Román Palacios por estar desempeñando un cargo extraordinario. Fue ponente la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas.



# Sentencia Contradicción de Tesis 12/90

CONTRADICCION DE TESIS 12/90 ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA. SECRETARIA: ANGELINA HERNANDEZ HERNANDEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día catorce de marzo de mil novecientos noventa y seis.

VISTOS; y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el diecinueve de febrero de mil novecientos noventa, ante la Secretaría de Acuerdos de la anterior Segunda Sala de este alto tribunal, la subcoordinadora general de Compilación y Sistematización de Tesis, expresó:

"LIC. SOFIA VIRGEN AVENDAÑO.—SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.— P r e s e n t e.

"Para los efectos del artículo 197-A de la Ley de Amparo, remito un expediente de contradicción de tesis, el cual se describe en la copia anexa al presente escrito a fin de que se sirva darle el trámite necesario a dicho expediente.

Ruego se sirva acusar el recibo correspondiente."

SEGUNDO.—El treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa, el presidente de la anterior Segunda Sala, dictó el siguiente acuerdo:

"Con el oficio 03/003/90 de doce de febrero del año en curso de la subcoordinadora de Compilación y Sistematización de Tesis de esta Suprema Corte, recibido con anexos, fórmese y regístrese el expediente 12/90. Ahora bien, en este caso se denuncia la contradicción de tesis sustentada por el Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito, al resolver el veintiuno de junio y diecisiete de mayo de mil novecientos ochenta y ocho, respectivamente, la Q.A. 262/88 y el R.A. 2443/87, promovido por Víctor Manuel Rosales Romero y Felicitas Carrillo Estrada y otra, en las que el Tribunal citado en primer término sostiene que la clausura ejecutada admite la suspensión por ser un acto de tracto sucesivo, criterio contenido en la tesis número 6 del Informe de Labores de mil novecientos ochenta y siete, visible a páginas 87 y 88, bajo el rubro: 'CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSION, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO'; y que no comparte el Tribunal Colegiado mencionado en segundo término. No pasa inadvertido para esta Presidencia que, la materia de las tesis cuya contradicción se denuncia en este asunto, es semejante a la denunciada en el expediente C.T. 6/88; en tales circunstancias y por cuanto el expediente en que se actúa se encuentra debidamente integrado y se contrae a una denuncia de contradicción de tesis sustentadas entre Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, con fundamento en los artículos 29, fracción II y 197-A de la Ley de Amparo y 25, fracción XI y 29, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se acuerda:

PRIMERO.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca al conocimiento de la contradicción de tesis denunciada por la subcoordinadora de Compilación y Sistematización de Tesis de este alto tribunal.

SEGUNDO.—Dése a conocer el presente acuerdo al procurador general de la República; cumplido que sea ese requisito y toda vez que la materia de la tesis cuya contradicción se denuncia en este asunto, es semejante a la denunciada en el expediente de contradicción de tesis 6/88 radicado en la ponencia del señor Ministro Noé Castañón León, túrnesele a éste el presente expediente.

TERCERO.—Notifíquese."

El agente del Ministerio Público Federal manifestó que debe prevalecer la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Mediante dictamen fechado el dieciséis de octubre del indicado año, el mismo presidente denunció la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por el Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja Q.A. 262/88 promovida por Víctor Manuel Rosales Romero y el R.A. 2443/87 a nombre de Felicitas Carrillo Estrada y otro.

En acuerdo de diecisiete de octubre de mil novecientos noventa, el presidente de aquella Sala tuvo por denunciada la posible contradicción de tesis a que se refiere este expediente, y ordenó devolver el asunto al Ministro a quien originalmente se había turnado.

Por diverso acuerdo de nueve de febrero de mil novecientos noventa y cinco, el presidente de la actual Segunda Sala ordenó turnar el asunto al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, de conformidad con el punto quinto del Acuerdo número dos del Tribunal Pleno del día siete de febrero del citado año.

En sesión de veintiséis de mayo del indicado año, se acordó aplazar el asunto. Vuelto a listar el mismo, con fecha dieciséis de junio del propio año, se decidió retirarlo.

Posteriormente, previo dictamen del Ministro relator, se ordenó que el asunto sea resuelto por el Pleno de este alto tribunal.

#### C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII de la Constitución Federal, 197-A de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en vigor a partir del día veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y cinco, ya que se trata de la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver sobre un tema común, como es el relativo a la suspensión del acto reclamado.

SEGUNDO.—El criterio que sostiene el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se encuentra en la sentencia dictada el veintiuno de junio de mil novecientos ochenta y ocho, en el toca Q.A. 262/88, Víctor Manuel Rosales Romero, que dice en lo conducente:

"Segundo.—El acuerdo recurrido dice, en lo conducente, lo siguiente: '...con apoyo en lo dispuesto por los artículos 122, 124, 130, 131 y 132 de la Ley de Amparo, SE NIEGA la suspensión provisional solicitada, en virtud

de que los actos que reclama son consumados, pues como lo señala en la hoja dos de su escrito de demanda el establecimiento se encuentra en 'aseguramiento permanente', situación que corrobora con las fotografías que acompaña, y en las cuales aparece el referido negocio con sellos de clausura, y por lo cual no procede conceder la medida cautelar. Es aplicable la tesis jurisprudencial número 13, foja 30, Tomo Común al Pleno y a las Salas 1985, que al rubro dice: 'ACTOS CONSUMADOS, SUSPENSION IMPROCEDENTE'. Por otra parte, se concede únicamente la suspensión provisional solicitada para que no sea detenido el quejoso en relación a los actos de comercio que realiza siempre y cuando no se trate de un delito infraganti, ni de orden de autoridad competente. Se señala para que tenga verificativo la audiencia incidental el día TREINTA Y UNO DE AGOSTO DEL PRESENTE AÑO A LAS ONCE HORAS CON DIEZ MINUTOS. Por otra parte como lo solicita la quejosa se admite la prueba de inspección ocular, con fundamento en el artículo 131 de la Ley de Amparo; comisionése al actuario de este juzgado, para que se constituya en el domicilio del negocio de la empresa quejosa y dé fe si éste se encuentra abierto al público y funcionando y si se encuentra clausurado qué autoridad realizó la clausura y el número correspondiente a las fajillas de clausura. Se señala para que tenga verificativo dicha diligencia las DOCE HORAS DEL DIA CATORCE DE JUNIO DEL PRESENTE AÑO.'

"Tercero.—Los agravios aducidos textualmente dicen así: '1.—El primer agravio me lo ocasiona la referida interlocutoria en cuestión, toda vez que cuando interpusé mi demanda de garantías, en el acto reclamado solicité o mejor dicho reclamé la suspensión de labores y aseguramiento de inmueble, asimismo, las responsables se han negado sistemáticamente a dar trámite congruente a toda mi documentación, todo ello encaminado a regularizar mi giro en virtud de que cuento con la licencia de funcionamiento expedida por el Departamento del Distrito Federal.—2.—Es de explorado derecho y ampliamente conocido en diferentes ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual textualmente manifiesta, DE QUE LA DEMANDA DE AMPARO ES UN TODO INVISIBLE, Y DEBE EXAMINARSE TOTALMENTE EN SU INTEGRIDAD Y NO UNICAMENTE CEÑIRSE AL CAPITULO DE ACTOS RECLAMADOS O CONCEPTOS DE VIOLACION, Y ES OBLIGATORIA PARA LOS JUECES FEDERALES RESPETAR LAS TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS Y DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.—3.—Por lo que la C. Juez *a quo* al no haber revisado mi demanda de amparo y no haber respetado la tesis del Tribunal Colegiado y en lugar de haber negado (sic) la suspensión provisional, viola con ello la tesis número 6 del Informe de Labores de 1987, visible a páginas 87 y 88, bajo el rubro de: 'CLAUSURA EJECUTADA CONTRA ELLA, ES JURIDICAMEN-

TE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSIÓN, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO.—No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es un acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo, porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la Octava Parte del último *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, que dice: 'ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.—Tratándose de hechos continuos procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman'.—Ante esta situación solicito atentamente de vuestra señoría, enviar los autos de este incidente para que sea el tribunal de alzada quien resuelva sobre la suspensión provisional.

"Cuarto.—No es materia de esta queja, por no haber sido recurrida por la parte a quien pudiera perjudicar, la concesión de la suspensión provisional respecto del acto consistente en las órdenes de aprehensión o detención del quejoso en relación con los actos de comercio que lleva a cabo. Por tanto, debe quedar intocada esa determinación.

"Quinto.—Los agravios son esencialmente fundados.

"En efecto, la razón que singularmente adujo la Juez para negar la medida cautelar solicitada es equivocada, de conformidad con la tesis de este tribunal invocada en los agravios, en la que se sostiene que la clausura admite la suspensión, por ser acto de tracto sucesivo.

"Luego, cabe declarar fundada esta queja, en la inteligencia de que lo aquí resuelto no constriñe a la *a quo* a otorgar la suspensión, si encontrare diverso motivo legal para negarla."

TERCERO.—El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el incidente de suspensión en revisión R.A. 2443/87, expuso lo siguiente:

"Corresponde analizar los argumentos de la parte quejosa expuestos en sus agravios primero y segundo, en cuanto se oponen a la decisión del *a quo* de negar la suspensión definitiva en contra de los actos del secretario de Desarrollo Urbano y Ecología y la delegada en Iztacalco.

"Ya antes se apuntó, en la interlocutoria impugnada se tuvo por inexistentes los actos reclamados al secretario consistentes en las órdenes de desocupación y demolición, y por cierto pero consumado el de toma de pose-

sión del inmueble, en términos del acta fechada el día doce de agosto de mil novecientos ochenta y seis; respecto de la delegada, se calificó de ciertos pero consumados los actos de ejecución del decreto ocurridos antes de la fecha de la interlocutoria y las órdenes de demolición.

"La recurrente se opone a tales declaraciones: asevera que el despojeamiento, órdenes de desocupación, demolición y demás actos llevados a cabo antes de la fecha de la interlocutoria no revisten el carácter de consumados, en términos del criterio sustentado por los tribunales de amparo en las tesis insertas en su escrito, porque se realizaron con violación a la suspensión provisional; y que los demás actos reclamados al secretario debieron reputarse como inminentes.

"Para demostrar la corrección del primero de sus asertos, la recurrente hace notar los siguientes extremos:

"a).—La suspensión provisional se decretó por auto de fecha doce de agosto de mil novecientos ochenta y seis, notificado por telegrama a las autoridades el día catorce siguiente y notificado por oficio a las mismas el día diecinueve del mismo mes, para el efecto de que las cosas se mantuvieran en el estado en que se encontraban;

"b).—Al rendir su informe previo, el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología afirmó haber tomado posesión del predio el mismo día doce de agosto de mil novecientos ochenta y seis, es decir, antes de ser notificado del auto suspensivo, y para acreditarlo exhibe acta de toma de posesión que, desde luego, fue confeccionada unilateralmente y en el escritorio;

"c).—La misma autoridad se desdijo al rendir posteriormente su ampliación al informe previo, cuando negó los actos reclamados, y entre ellos naturalmente las órdenes de desocupación del inmueble;

"d).—La parte quejosa gozaba de la posesión del inmueble hasta el día tres de septiembre de mil novecientos ochenta y seis, fecha en la cual fue desalojada por las autoridades de la Delegación Iztacalco con violación notoria de la suspensión provisional; y,

"e).—La resolución del *a quo* del día diez de noviembre del mismo año, en donde declaró no violada la suspensión provisional por parte del secretario de Desarrollo Urbano y Ecología y, en parte, por la delegada, se encuentra *subjudice* porque en su contra se interpuso el recurso de queja, radicado con el número 497/87 ante este tribunal.

"Son inatendibles las objeciones de la quejosa porque les sirve de premisa un hecho no susceptible de ser examinado en esta vía y forma.

"Ciertamente, la defensa de la demandante da por supuesto que las autoridades responsables cometieron el desposeimiento, la demolición y la construcción de edificaciones en el predio expropiado, con violación de la suspensión provisional. Sin embargo, mientras esta supuesta violación no sea declarada por resolución judicial firme, en esta alzada no es posible desconocer que al momento de resolverse sobre la suspensión definitiva los actos reclamados ya se habían ejecutado, según incluso reconoce la propia quejosa.

"Conviene aclarar que no pasa inadvertido que mediante resolución del día diez de noviembre de mil novecientos ochenta y seis, el Juez del conocimiento ya decidió acerca de las denuncias de violación a la suspensión provisional formuladas por la demandante en contra de las responsables; empero tal resolución fue revocada por virtud de la ejecutoria recaída en el recurso de queja número 493/86, radicado ante este mismo tribunal, en donde se ordenó la reposición del procedimiento, la cual obra agregada a foja siete del segundo tomo incidental.

"Lo anterior explica que en el caso no existe una resolución judicial firme en torno de esta cuestión; por lo demás, adviértase que este recurso de revisión propuesto en contra de la negativa de suspensión definitiva, no es la vía procedimental adecuada para plantear los argumentos expuestos por la quejosa que antes han quedado resumidos.

"Resultan, en consecuencia, ineficaces los agravios relacionadas con la negativa de la suspensión en contra de los actos de desposeimiento, desocupación, demolición y construcción que el *a quo* estimó consumados, porque este tribunal no está en aptitud de determinar si los mismos se cometieron o no con violación a la suspensión provisional.

"Tratándose de las órdenes de desocupación y demolición reclamadas al secretario del ramo, tampoco asiste razón a la demandante porque tales actos no podían reputarse como inminentes.

"La autoridad responsable al rendir su informe previo comunicó que su participación en el procedimiento de ejecución del decreto expropiatorio se concretó a tomar posesión del inmueble el día doce de agosto de mil novecientos ochenta y seis, en términos del acta ofrecida como prueba y agregada a foja ochenta del cuaderno incidental, según la cual además procedió a entregar la posesión del inmueble a la Delegación del Departamento del Distrito Federal en Iztacalco, por conducto del subdelegado de Obras y Servicios y el subdirector jurídico.

"Ahora bien, aunque en algunos casos es exacto lo afirmado por la quejosa, en el sentido de que expropiado un inmueble, puede operar una pre-

sunción de inminencia respecto de los actos subsecuentes de toma de posesión del inmueble y realización de las obras necesarias para cumplir con el destino de bien afectado, sucede que en este asunto obran pruebas —tal como lo resolvió el Juez— de que la continuación del procedimiento de ejecución ha estado a cargo, no de la dependencia encabezada por el secretario responsable, sino por diversos órganos del Departamento del Distrito Federal.

"Así se desprende de numerosas constancias procesales, de las cuales las más relevantes se comentan a continuación:

"a).—El decreto expropiatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siete de agosto de mil novecientos ochenta y seis, 'por el que se declara de utilidad pública la expropiación del inmueble que se indica, en favor del Departamento del Distrito Federal', en cuyo artículo quinto se dice:

"ARTICULO QUINTO.—El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología tomará posesión de la superficie expropiada y la pondrá a disposición en el mismo acto a favor del Departamento del Distrito Federal, para que la destine a los fines de utilidad pública referidos en este decreto.'

"Se decretó la expropiación 'con el fin de crear un área comercial en beneficio de la comunidad, que albergue a los comerciantes de las calles de Coruña y Albino García, colonia Viaducto Piedad, quienes actualmente ejercen sus actos de comercio en la vía pública, y que se encuentran registrados en el padrón elaborado por la Delegación de Iztacalco, en el Distrito Federal.'

"De acuerdo con el decreto, la intervención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología debe limitarse a la toma de posesión original del bien y a su entrega al Departamento del Distrito Federal para que éste realice las acciones invocadas como fin de la medida; en consecuencia, parece claro que los restantes actos de ejecución (demolición, construcción y venta a terceros) no eran de inminente realización por aquélla;

"b).—Acta de toma de posesión fechada el doce de agosto de mil novecientos ochenta y seis, en donde consta que funcionarios de la Secretaría se dirigen a funcionarios de la Delegación de Iztacalco para hacer entrega (al menos virtual) del predio; esta documental, más que probar la toma de posesión real del inmueble, demuestra que la ejecución de las obras quedó a cargo de las autoridades delegacionales.

"Es pertinente destacar que el valor probatorio de esta documental no se ve disminuido por las objeciones propuestas al respecto por la quejosa, to-

da vez que además de la copia exhibida por el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología cuya certificación impugna, se exhibió además, por la delegada en Iztacalco, una copia certificada por otra autoridad, la cual no fue debidamente objetada por la inconforme.

"c).—Fe de hechos realizada por el notario público ciento noventa y dos de esta ciudad el día quince de agosto de mil novecientos ochenta y seis, en escritura número 1278, en donde se hizo constar que el predio expropiado estaba vigilado por elementos de seguridad dependientes del Departamento, al decir:

"Quinto.—Que acto continuo YO el notario doy fe de que encontrándose presentes los ciudadanos agentes de la policía preventiva números 'A' cero, cuatro, cero, uno, siete y 'A' cero, cuatro, uno, nueve, uno, de nombres JESUS CRISTOBAL PEREZ Y JOSE LUIS RUIZ BOBADILLA respectivamente, a pregunta expresa de las solicitantes de la diligencia respondieron que por instrucciones del jefe de Area del Sector Cuatro Iztacalco de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, impiden el acceso de vehículos al inmueble ubicado en Calzada de la Viga número 460, colonia Santa Anita Iztacalco, Distrito Federal.'

"d).—El acta levantada con motivo de la inspección ocular practicada por el personal autorizado del Juzgado, de fecha dos de septiembre de mil novecientos ochenta y seis, en donde se asentó la presencia de las autoridades delegacionales en el lugar:

"En relación al punto 'D' manifiesto, que encontré dentro del citado inmueble, a la C. Irene Guzmán García, quien se identificó con licencia de manejo tipo 'A' expedida por el Departamento del Distrito Federal número GUG123072603, quien manifestó ser poseedora del citado inmueble, así como al C. Manuel Pineda Becerril, quien no se identificó pero manifestó ser jefe de la Unidad de Pavimento de la Delegación de Iztacalco y que se encuentra en este lugar realizando obras de nivelación de terreno por órdenes expresas del ingeniero Raúl Caballero, subdelegado de Iztacalco, desde el veinticuatro de agosto del presente año.'

"e).—Acta de terminación de obra levantada con fecha diecinueve de septiembre de mil novecientos ochenta y seis, de donde se desprende que fueron las autoridades de la Delegación de Iztacalco quienes llevaron a cabo obras de construcción en el terreno expropiado, en la parte que dice:

"Siendo las 19:00 horas, del día diecinueve de septiembre de mil novecientos ochenta y seis, nos constituimos en el predio marcado con el número 460 de la Calzada de la Viga en esta ciudad de México, los CC. Ing. RAUL CABALLERO TAGLE, subdelegado de Obras y Servicios;

Arq. DENNIS TABORN MELENDEZ, subdirector de Obras Públicas; Ing. LUIS RENDON GAN, jefe de la Unidad de Obras Públicas y el C.P. ALEJANDRO LOPEZ ESPINOSA, contralor interno, todos de la Delegación Iztacalco, para verificar la terminación de la obra de equipamiento e introducción de servicios en el mencionado predio.'

"f).—El acta levantada en la diligencia de inspección ocular practicada el siete de noviembre de mil novecientos ochenta y seis, en donde aparece que el inmueble se encuentra vigilado por personal de la Delegación Iztacalco.

"Que diga el funcionario judicial quién lo detenta como propietario: A lo que manifestó: que no encontré a ninguna persona que se detentara (sic) como propietario, únicamente estaba en este lugar el C. Crizanto Olivera Zarabia, quien se ostentó como empleado velador de la Delegación de Iztacalco y se identificó con la credencial folio 235 expedida el 04/09/86 por la propia Delegación de Iztacalco, quien no firmó la presente por no considerarlo necesario.'

"De las transcripciones anteriores se desprende sin lugar a dudas que, contrariamente a lo aseverado por la quejosa, estas probanzas (particularmente las descritas en los incisos e), d) y f)), no desvirtúan la negativa de los actos reclamados contenida en el informe de la autoridad; por el contrario, las mismas pruebas demuestran que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología no tiene intervención en los actos de demolición y construcción reclamados, pues éstos han sido desarrollados por las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

"Precisamente, la constatación de estos hechos impide considerar, ni siquiera por efecto de la presunción de inminencia, que los actos reclamados de que se trata deban ser atribuidos al secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, de ahí que, prevaleciendo su negativa, deba confirmarse en este aspecto el fallo del *a quo*.

"En otra parte de su primer agravio, arguye la parte quejosa que, contrariamente a lo sostenido por el Juez, la suspensión definitiva es procedente para el efecto de que el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología no siga ostentándose como propietario del inmueble expropiado, porque no se está en presencia de actos consumados sino de tracto sucesivo.

"Cabría aclarar, en principio, que la parte de la sentencia en donde se determinó la certeza de este acto reclamado al secretario del ramo no es objeto de impugnación por ninguna de las revisionistas, de ahí que este tribunal no puede examinar la exactitud de tal apreciación aun cuando en el expediente obraran constancias suficientes para hacerlo; en este sentido,

la labor de este órgano revisor debe constreñirse a definir si en vista de su naturaleza el acto reclamado es o no susceptible de suspensión.

"Con la salvedad anterior, son varias las razones determinantes de la ineficacia del agravio; la primera radicada en que, de atenderse a la forma de exposición del acto reclamado, resultaría que la quejosa no sufriría ningún perjuicio con su realización aunque las autoridades hicieran del conocimiento de tercero el carácter de propietario adquirido por la dependencia, esa manifestación no produciría por sí misma ningún cambio en el mundo jurídico; en todo caso, no sería el ostentarse como propietario por parte de la dependencia, sino los actos concretos verificados en ejercicio de ese derecho, lo que lesionaría a la demandante.

"La segunda razón atiende a que, suponiendo que la intención de la quejosa fue la de obtener la cesación de los efectos del traslado de dominio del inmueble operado por virtud de la expropiación, la medida suspensiva sería improcedente por tratarse de un acto consumado, según lo apuntó el juzgador, y no de un acto de tracto sucesivo como asegura la agraviada.

"De conformidad con lo preceptuado por el artículo 124 de la Ley de Amparo, la medida suspensiva tiene por objeto mantener las cosas en el estado en que se encuentren al momento de decretarla, esto es, evitar la realización de actos que puedan causar al solicitante daños o perjuicios de difícil reparación.

"Así, parece claro que la suspensión sólo puede obrar hacia el futuro, no sobre el pasado, ni tener efectos restitutorios, pues éste es el carácter que la distingue concretamente de la resolución protectora que pudiera poner fin al juicio; con la primera se previene la producción de ciertos daños, impidiendo la realización de los actos que los causarían; con la segunda se reparan los daños ya sufridos, invalidando los actos que los originaron y restituyendo al quejoso en el goce de la garantía violada.

"De tal manera lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando en la tesis jurisprudencial consultable bajo el número doscientos noventa y uno, Octava Parte, del último *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, página cuatrocientos noventa, ha dicho:

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

"A fin de determinar si en el caso concreto, de acuerdo con estos lineamientos, procede o no la suspensión definitiva, conviene distinguir (tal co-

mo lo hizo este órgano Colegiado en la sesión del día veintisiete de mayo de mil novecientos ochenta y siete, al conocer del recurso de queja 27/81 registrado a nombre del delegado del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras) entre los actos de tracto sucesivo, es decir, que se consuman de momento a momento, y aquellos otros que se consuman una sola vez pero crean una situación jurídica que se prolonga en el tiempo.

"En los actos de tracto sucesivo, existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin; se precisa la realización de acciones periódicas por parte de la autoridad a fin de que en el transcurso del tiempo el acto siga produciendo efectos. Piénsese, por ejemplo, en la intervención de una negociación; el acto de intervención se repite una y otra vez en cada operación contable, comercial o administrativa, llevada a cabo por el funcionario encargado de tal tarea.

"Precisamente, es debido a la necesaria reiteración de los actos de la autoridad que la medida suspensiva solicitada en contra de una intervención, o de cualquier otro acto de tracto sucesivo, es procedente porque con ella se impide la realización para el futuro de acciones similares sin invalidar aquellas ya realizadas al momento de decretarla, ni reparar los daños hasta entonces sufridos, pues esto sería materia de la sentencia protectora que en su caso llegara a dictarse.

"Por el contrario, existe otra categoría de actos (denominados continuos o continuados por algunos) en donde no existe una pluralidad de acciones con unidad de intención; el acto se consuma una sola vez, sin necesidad de repetir sucesivamente las acciones de la autoridad, y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado.

"La circunstancia de que las acciones de la autoridad no se repitan en el tiempo es justamente lo que impide conceder la medida suspensiva cuando se solicita en contra de esta clase de actos. Para ilustrar este supuesto, piénsese en una clausura: ya ejecutada la orden respectiva (exteriorizada en la colocación de los sellos o marbetes en el local), los efectos de la clausura se prolongan en el tiempo impidiendo la continuación del funcionamiento del giro, sin necesidad de repetir una y otra vez la actuación de la autoridad, en razón de lo cual no puede otorgarse la suspensión para que se reabra la negociación pues ello significaría volver las cosas a su estado anterior, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada.

"En la especie, el acto reclamado no cabe en la primera categoría pues, sin ser precisa la repetición de acciones similares y sucesivas, se perfeccionó en un solo momento y sus efectos se han prolongado en el tiempo creando

un estado jurídico determinado. En efecto, una vez que la autoridad decretó la expropiación, asumió para sí (según consta de autos) el pleno dominio del inmueble y con ello el carácter de propietario del mismo, carácter que ostenta por conducto de sus órganos respectivos.

"En este sentido, de concederse la suspensión definitiva para que las responsables se abstengan de hacer aparecer a la dependencia como propietaria del bien (calidad que desde luego no es discutible en esta instancia), la medida estaría operando sobre el pasado porque se desconocería un derecho que afirma la responsable ha ingresado en la esfera patrimonial de la Federación (sic) en una fecha anterior a la en que se decreta la suspensión; también se le dotaría de efectos restitutorios porque, no pudiendo permanecer el bien sin un sujeto que se ostente como propietario, la medida provocaría que la quejosa asumiera frente a terceros su carácter de propietaria, lo cual evidentemente no es propio de una resolución de esta naturaleza.

"Sólo resta aclarar que la negativa de suspensión por estos conceptos no prejuzga sobre la procedencia de la medida respecto de actos concretos de disposición y/o dominio que lleguen a realizar las responsables, pues como se explicó líneas atrás, éstos gozan de autonomía frente al acto mismo de transmisión de la propiedad."

La sentencia transcrita dio lugar a la siguiente tesis: "SUSPENSION. DISTINCION ENTRE LOS ACTOS DE TRACTO SUCESIVO Y ACTOS CONTINUOS.—En los actos de tracto sucesivo, existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin; se precisa la realización de acciones periódicas por parte de la autoridad a fin de que en el transcurso del tiempo el acto siga produciendo efectos. Piénsese, por ejemplo, en la intervención de una negociación: el acto de intervención se repite una y otra vez en cada operación contable, comercial o administrativa, llevada a cabo por el funcionario encargado de tal tarea. Precisamente, es debido a la necesaria reiteración de los actos de la autoridad que la medida suspensiva solicitada en contra de una intervención, o de cualquier otro acto de tracto sucesivo, es procedente porque con ella se impide la realización para el futuro de acciones similares sin invalidar aquellas ya realizadas al momento de decretarla, ni reparar los daños hasta entonces sufridos, pues esto será materia de la sentencia protectora que en su caso llegare a dictarse. Por el contrario, existe otra categoría de actos, denominados continuos o continuados, en donde no existe una pluralidad de acciones con unidad de intención: el acto se consume una sola vez, sin necesidad de repetir sucesivamente las acciones de la autoridad, y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado. La circunstancia de que las acciones de la autoridad no se repitan en el tiempo es justamente lo que impide conceder

la medida suspensiva cuando se solicita en contra de esta clase de actos. Para ilustrar este supuesto, piénsese en una clausura: ya ejecutada la orden respectiva, exteriorizada en la colocación de los sellos o marbetes en el local, los efectos de la clausura se prolongan en el tiempo impidiendo la continuación del funcionamiento del giro, sin necesidad de repetir una y otra vez la actuación de la autoridad, en razón de lo cual no puede otorgarse la suspensión para que se reabra la negociación, pues ello significaría volver las cosas a su estado anterior, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada.

"Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"R.A. 2443/87. Incidente de Suspensión en Revisión. Felicitas Carrillo Estrada y otra. 17 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Licenciada Adriana Leticia Campuzano Gallegos."

CUARTO.—Con la finalidad de establecer y delimitar la materia de la contradicción planteada, se estima conveniente realizar una síntesis de las características de los asuntos sometidos al conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito aludidos.

I.—El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, conoció del recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción XI de la Ley de Amparo, recurso que se registró con el número Q.A. 262/88; esta queja se originó con la presentación del juicio de amparo indirecto promovido por Víctor Manuel Rosales Romero, quien se ostentó como propietario del restaurante bar denominado "El Dragón de Oro", Sociedad de Responsabilidad Limitada, solicitó la suspensión provisional y, en su oportunidad, la definitiva, entre otros actos, de la clausura de ese negocio. El Juez de Distrito, en la audiencia incidental, negó la suspensión provisional en virtud de que ese acto reclamado está consumado, para lo cual se apoyó en la jurisprudencia de esta Suprema Corte, de rubro: "ACTOS CONSUMADOS, SUSPENSION IMPROCEDENTE". En contra de dicho acuerdo el promovente del amparo interpuso recurso de queja, mismo que resolvió el Tribunal Colegiado en el sentido de declararlo fundado de conformidad con la tesis del propio tribunal, en la que se sostiene que la clausura admite la suspensión, por ser un acto de tracto sucesivo.

II.—Por otra parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, conoció del incidente de suspensión en revisión RA.—2443/87, que se originó con la demanda de amparo indirecto presentado por Felicitas Carrillo Estrada y otra. En el incidente de suspensión se dictó la interlocutoria recurrida, en la que el Juez de Distrito decidió negar par-

cialmente la suspensión, la concedió en otra parte y se reservó pronunciarse sobre la misma respecto de ciertos actos. Entre los actos sobre los que se negó la medida, por tener el carácter de consumados, se encuentran los atribuidos al secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, consistentes en la toma de posesión del predio materia del juicio y el ostentarse como propietario del mismo. Inconformes con esa resolución, la quejosa y algunas autoridades responsables, interpusieron en su contra recurso de revisión.

El Tribunal Colegiado, en lo que ve a los actos puntualizados, del secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, determinó la ineficacia del agravio respectivo, porque aunque la dependencia hiciera del conocimiento de terceros el carácter de propietario, esa manifestación no produciría por sí misma ningún cambio en el mundo jurídico y que suponiendo que la intención de la quejosa fue la de obtener la cesación de los efectos del traslado de dominio del inmueble, operado por virtud de la expropiación, la medida suspensiva sería improcedente por tratarse de un acto consumado y no de un acto de tracto sucesivo, como asegura la agraviada.

A continuación, dicho órgano Colegiado hace una distinción (como expresa que lo hizo al resolver el recurso de queja 27/81, registrado a nombre del delegado del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc), entre los actos de tracto sucesivo y aquellos otros que se consuman una sola vez; respecto de los primeros explica que requieren la realización de acciones periódicas por parte de la autoridad a fin de que en el transcurso del tiempo el acto siga produciendo efectos y cita como ejemplo la intervención de una negociación, en la que este acto se repite en cada operación contable, comercial o administrativa, reiteración que hace procedente la medida suspensiva solicitada en contra de una intervención, o de cualquier acto de tracto sucesivo, porque con ella se impide la realización para el futuro de acciones similares, sin invalidar aquellas realizadas al momento de decretarla, lo que será materia de la sentencia protectora que en su caso llegue a dictarse. En cuanto a los otros actos precisa que se consuman una sola vez, sin necesidad de repetir sucesivamente las acciones de la autoridad, y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado; agrega que la circunstancia de que las acciones de la autoridad no se repitan en el tiempo, es lo que impide conceder la medida suspensiva, como ocurre con la clausura ejecutada cuyos efectos se prolongan en el tiempo e impiden la continuación del funcionamiento del giro, y de otorgarse la suspensión volverían las cosas a su estado anterior, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada.

Concluye su exposición manifestando que el acto específicamente reclamado no cabe en la primera categoría señalada, porque se perfeccionó en un solo momento, pues una vez que la autoridad decretó la expropiación,

asumió el carácter de propietaria del mismo y que, de concederse la suspensión definitiva para que las autoridades responsables se abstengan de hacer aparecer a la dependencia indicada como propietaria del bien, la medida estaría operando sobre el pasado porque se desconocería un derecho que afirma esa autoridad ha ingresado en la esfera patrimonial de la Federación en una fecha anterior a aquella en la que se decreta la suspensión.

Con tales razonamientos el indicado Tribunal Colegiado confirmó la sentencia interlocutoria, en la parte propuesta a revisión.

Quinto.—Tomando en cuenta lo narrado y el criterio sostenido en las resoluciones transcritas, debe declararse que sí existe la contradicción de tesis denunciada, pues el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostiene que la clausura admite la suspensión, por ser un acto de tracto sucesivo. En cambio, para el Tercer Tribunal Colegiado en la misma Materia y Circuito la clausura no es un acto de tracto sucesivo, sino que se consume una sola vez, razón por la que no puede otorgarse la suspensión pues ello significaría volver las cosas a su estado anterior.

No es obstáculo para tener por configurada la contradicción de tesis, la circunstancia de que el punto de vista jurídico lo haya externado el Tercer Tribunal Colegiado de que se habla, en relación con la hipotética clausura de un negocio; pues si el órgano jurisdiccional, además de resolver el asunto concreto que le fue planteado, apoya su sentencia en situaciones hipotéticas, a manera de ejemplo, también el respectivo razonamiento refleja su criterio, el cual se hace objetivo en la ejecutoria, y si ese criterio está en contradicción con el sostenido por otro tribunal en cuanto al mismo punto, el órgano competente debe resolver la controversia suscitada, en aras de la seguridad jurídica.

Resulta aplicable la tesis sustentada por el Pleno de este alto tribunal, que aparece en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, Tomo II, agosto de 1995, página 69, que literalmente dice:

**"CONTRADICCION DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS OPUESTOS.**—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado, por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los

asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, y datos de identificación del asunto en donde se sostuvo, ni menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria, en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria en alguno de sus preceptos, establecen esos requisitos. Por lo tanto para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios opuestos sobre la misma cuestión, por Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

Debe precisarse, en lo que atañe al pronunciamiento que hace el Tercer Tribunal Colegiado, en cuanto a que no procede la suspensión definitiva para que las autoridades responsables se abstengan de hacer aparecer a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología como propietaria del inmueble expropiado; no se produce la contradicción de tesis, por lo que ésta se limita al aspecto puntualizado.

No es obstáculo para estimar que se da la contradicción de tesis, la circunstancia de que los tribunales que intervienen se hayan pronunciado, uno, en un recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción XI, de la Ley de Amparo y, el otro, en un incidente de suspensión en revisión, pues debe atenderse a que actualmente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece, genéricamente, en el artículo 10, fracción VIII, la facultad de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, para conocer de las denuncias de contradicción de tesis entre tesis sustentadas por las Salas del propio alto tribunal o por los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de algunas de las Salas, sin que se circunscriba la regla a un determinado tipo de asuntos en razón de las diversas etapas del juicio de amparo.

Cabe invocar, por analogía, la tesis sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte al resolver, por unanimidad de votos, el veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco, la contradicción de tesis 21/94, que es del tenor siguiente:

**"CONTRADICCION DE TESIS. EXISTE, AUNQUE LOS CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES SE HAYAN EXTERNADO SOBRE RESOLUCIONES DE DIVERSOS ESTADIOS PROCESALES.—**La circunstancia de que los actos reclamados en los juicios de amparo directo, que originaron criterios divergentes, provengan de diversos estadios procesales —como el acuerdo de desechamiento de demanda dictado por el Magistrado instructor de una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación por

una parte y la sentencia emitida por una Sala del mismo órgano por la otra— no es obstáculo para determinar la existencia de la contradicción de tesis entre dos Tribunales Colegiados de Circuito si los criterios de éstos, resolvieron sobre una misma cuestión procesal, con sentido diverso."

SEXTO.—Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno estima que debe prevalecer el criterio que con carácter de jurisprudencia aquí se define, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República estatuye, en lo conducente:

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

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

En la actualidad y desde el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, en que sufrió reformas el artículo constitucional en mención, además de los otros factores que ahí se dan para el otorgamiento de la medida suspensiva, deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el Juez de acuerdo con el sentido gramatical de la palabra "naturaleza", deberá atender a la esencia y propiedades características, tanto del acto de autoridad materia de impugnación, como del derecho subjetivo que se dice conculcado con dicho acto.

En esas condiciones, el Juez de amparo no puede dejar de advertir en el incidente de suspensión las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin realizar un estudio profundo o desviarse a cuestiones propias del fondo del asunto; simplemente de la lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, salta muchas veces a la vista la ilegalidad de los actos reclamados, lo cual deberá sopesar porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado; a guisa de ejemplo cabe mencionar el caso de un negocio céntrico que estaba autorizado para almacenar sustancias explosivas; se ordenó su clausura, en contra de la cual el Juez Distrito negó la suspensión; en el recurso res-

pectivo el Tribunal Colegiado confirmó esa decisión, considerando que el orden público y el interés social impedían, en ese asunto en particular, que la suspensión se concediera. Por otra parte, cuando el juzgador llega a la convicción de que la suspensión en nada perjudica aquellos intereses generales, debe otorgar la medida cautelar para no ocasionar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y para conservar viva la materia del amparo.

Lo expuesto pone de manifiesto que el Juez de Distrito para tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada, deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, o sea, tendrá el juzgador que asomarse anticipadamente al fondo del juicio principal, asomo que es provisional, sólo para efectos de la suspensión, sin que vincule al Juez, necesariamente, a conceder la suspensión en todos los casos; o en palabras de Ricardo Couto: "Claro está que las normas que fija el Constituyente para la reglamentación de la suspensión, no autorizan a fundar el auto que la conceda o niegue en razones de fondo; para ello sería necesario una reforma legislativa; pero la nueva fórmula empleada en la fracción X transcrita (del artículo 107 constitucional) es un argumento más en pro de la necesidad que hay de asomarse al fondo del asunto para decidir sobre la suspensión." (Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión en el Amparo, Edit. Porrúa, S.A. 1973).

Ahora bien, la suspensión de los actos reclamados en materia de amparo se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque también es evidente que la suspensión está caracterizada por diferencias que perfilan su naturaleza de manera singular y concreta; sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas cautelares, en lo que no se opongan a su específica naturaleza.

Sentado lo anterior, cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar:

- 1) Apariencia de buen derecho "*fumus boni iuris*".
- 2) Peligro en la demora "*periculum in mora*".

La apariencia de la existencia del derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada y temeraria o muy cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Ello obedece a que las medidas cautelares, más que a hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la justicia para cumplir eficazmente su obra.

Según Piero Calamandrei, en su obra titulada "Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares", Editorial Bibliográfica Argentina, 1945, por cuanto se refiere al primer elemento señalado, el conocimiento cautelar se limita en todos los casos a un juicio de probabilidad y verosimilitud, porque declarar la certeza de la existencia del derecho es función de la providencia principal y en sede cautelar basta que la existencia del derecho aparezca verosímil, o sea, dice, basta que según un cálculo de probabilidades, se pueda prever que la providencia principal declarará el derecho con sentido favorable a aquel que solicita la medida cautelar y expresa este tratadista: "El resultado de esta cognición sumaria sobre la existencia del derecho tiene pues en todos los casos, valor no de declaración de certeza sino de hipótesis, solamente cuando se dicte la providencia principal se podrá ver si la hipótesis corresponde a la realidad."

En relación con el segundo de los indicados elementos, el propio autor manifiesta que el problema del Juez en sede cautelar no es el de examinar si el derecho del reclamante está en peligro, sino el de ver si este peligro sería susceptible de agravarse e incluso de transformarse en daño irreparable, cuando, para determinar las medidas más aptas para prevenirlo, se hubiere de esperar hasta la emanación de la providencia principal y añade que la providencia cautelar se dirige no a eliminar definitivamente el peligro que amenaza el derecho, sino a eliminar el peligro que derivaría del retardo de la providencia definitiva.

En otras palabras, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo, aunque ésta fuere en sentido favorable.

Diversos autores concuerdan en la asimilación de la suspensión del acto reclamado, con las medidas cautelares, entre ellos Eduardo Pallares, quien en el "Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, página 252, expone:

"SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO. Su naturaleza jurídica. La suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar que puede decretarse mientras no se falla en definitiva y por sentencia firme el amparo. Tiene por objeto:

"a) Mantener viva la materia del juicio o sea el acto reclamado, evitando que llegue a consumarse de modo irreparable y sea necesario decretar el sobreseimiento del amparo;

"b) Impedir que el quejoso siga sufriendo los daños y perjuicios causados por el acto reclamado, hasta el punto de hacerlo irreparable.

"Equivale en el juicio de amparo a las medidas cautelares, y entre éstas a las providencias precautorias que se llevan a cabo en los juicios del orden común."

El doctor Juventino V. Castro y Castro, en su obra "La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, página 63, proporciona la siguiente definición:

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

En la propia obra, misma página, se expresa:

"a) Como quedó de manifiesto en el Capítulo II, la casi totalidad de nuestros autores de amparo están concordes —con alguna que otra excepción—, en que nuestra suspensión como instituto instrumental del proceso de amparo es una providencia cautelar. Quizá algunas pequeñas divergencias sobre la mención de medida cautelar, en vez del uso del término providencia, o bien el señalamiento de medidas o providencias precautorias, pero definitivamente una aceptación generalizada de que estamos en presencia de una providencia cautelar fundamental dentro del proceso de amparo."

De lo hasta aquí expuesto se puede concluir que la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, al igual que las medidas cautelares, produce efectos provisionales, pues está encaminada a dar al juicio principal las condiciones necesarias para el dictado de una sentencia justa, congruente y eficaz, a su tiempo.

Por otra parte, la suspensión tiene sentido si hay un derecho que necesita una protección provisional y urgente, a raíz de un daño ya producido o de inminente producción, mientras dure el proceso en el que se discute precisamente una pretensión de quien sufre dicho daño o su amenaza. Sin este peligro, es decir, si no hay materia qué frenar con la suspensión, para que el objeto del proceso se mantenga íntegro durante el tiempo que dure, no hay medidas cautelares.

La medida cautelar exige, por ello, un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que es el que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales, es decir, sobre la existencia de

la apariencia de un derecho; así, cuando existe la presunción de que la demanda es fundada, el Juez debe acogerla provisionalmente, pues es suficiente, en tal supuesto, la invocación de un derecho justificado a primera vista de la demanda.

Acorde con lo anterior, el artículo 130 de la Ley de Amparo establece que en los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de la propia ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.

Ahora bien, en cuanto al tema específico de la presente contradicción de tesis, debe decirse que tiene razón el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al sustentar que en los actos de tracto sucesivo existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin, pues es necesaria la realización de acciones periódicas por parte de la autoridad a fin de que en el transcurso del tiempo el acto siga produciendo efectos, como sucede con la intervención de una negociación, en la cual las acciones se repiten en cada operación contable, comercial o administrativa. Por el contrario, hay actos en los que no existe una pluralidad de acciones con unidad de intención, sino que se efectúan en un solo acto, como acontece en la clausura, cuyos efectos se prolongan en el tiempo e impiden la continuación del funcionamiento del giro, sin necesidad de que la actuación de la autoridad se repita una y otra vez.

Empero, es inexacto que en contra de la clausura ejecutada no puede otorgarse la suspensión para que se reabra la negociación, porque ello significaría volver las cosas a su estado anterior, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada.

Al respecto debe decirse que si toda medida cautelar descansa en los principios de la verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, entonces nada impide que ante un acto de autoridad que se prolonga en el tiempo, pueda el Juez de Distrito analizar esos elementos y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que implican no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolverlo posteriormente en forma definitiva y, permitir, mientras tanto, el desarrollo de ciertas conductas por parte del gobernado, que si se le impidieran ocasionarían perjuicio a él y, algunas veces, a terceros, como los trabajadores de un lugar que, de manera notoriamente inconstitucional, fuera sancionado con la clausura.

Lo anterior tiene sustento en la fracción X del artículo 107 constitucional, que dispone que para la concesión de la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido por el solicitante, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social o el orden público; pues resultaría incongruente que el Juez de amparo advirtiera que el acto de autoridada es, a primera vista, violatorio de garantías y no disponga de ningún medio legal para ponerle remedio, aun en forma provisional, porque tal acto sea consumado. Luego, cuando la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora lo ameriten, el Juez de Distrito puede otorgar, excepcionalmente, la medida suspensiva levantando el estado de clausura, lo cual no tendrá efectos restitutorios, propiamente dichos, porque el tiempo que haya permanecido clausurado el negocio ya nadie puede restituirlo al quejoso; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la "aparición del buen derecho" sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento.

Tales razones llevan a concluir que, en ciertos casos, debe estimarse que la clausura, si bien es un acto jurídico que se inicia con la imposición de los sellos, sus efectos materiales se prolongan en el tiempo y, por esa razón, aunada al recto criterio del juzgador, debe la suspensión del acto reclamado, lograr levantar los sellos de clausuras ya ejecutadas; si esto acontece, la empresa afectada podrá prestar sus servicios al público, mientras espera la sentencia de amparo que, en definitiva, resolverá si el acto reclamado es o no inconstitucional.

En este aspecto Ricardo Couto, en la obra citada con antelación páginas 58 y 59, expone que la ejecución del acto reclamado presenta aspectos distintos; así, hay actos consumados de un modo irreparable, como la ejecución de la pena de muerte; otros, cuya ejecución produce todos sus efectos en un momento, pero son susceptibles de reparación, como el remate de bienes, el lanzamiento de un individuo de la casa que ocupa, y finalmente, actos en que no puede precisarse cuándo quedan definitivamente ejecutados, como la clausura de una casa comercial, el desposeimiento de bienes en general, etc. En cuanto a estos últimos, literalmente señala ese autor:

"...cuando se clausura un comercio con el objeto de que no esté abierto al público; cuando, por virtud de un embargo de muebles, se nombra un depositario que cuide de la cosa embargada; cuando se despoja a alguien de lo que estaba poseyendo, no se está en presencia de actos ejecutados,

pues la ejecución trasciende al futuro; se verifica de momento a momento; tiene lugar, en los ejemplos propuestos, por todo el tiempo en que esté clausurado el establecimiento comercial o privado el quejoso de la tenencia material de sus bienes; durante todo ese tiempo, el acto está en vías de ejecución; está ejecutándose; no puede, pues, decirse que no haya nada que suspender; la suspensión puede afectar a la ejecución del acto, en cuanto a la continuidad de esa ejecución, y no hay razón para que no sea así, supuesto que el objeto de aquélla es evitar perjuicios al quejoso, mientras dure el juicio de garantías, protegerlo provisionalmente, mientras se decide si el acto que se reclama es violatorio de la Constitución, y tal objeto sólo se llena suspendiendo la continuación del acto violatorio...

"En realidad, cuando en actos como los expresados, clausura de un establecimiento comercial, desposesión de bienes, etc.; se suspende la continuación de esos actos, no se le dan a la suspensión efectos restitutorios, propios de la sentencia de amparo;... cuando se concede la suspensión para que un acto que no ha producido todos sus efectos a través del tiempo, no los continúe produciendo, no se restituye al individuo en el goce de su garantía violada, supuesto que el acto violatorio sigue existiendo; lo que se hace es mantener, mientras dure el juicio, la situación jurídica que existía antes de que tuviera lugar el acto reclamado, pero sin nulificarlo; dejándolo, por el contrario, subsistente, a fin de que sea la sentencia de amparo, la que, al nulificarlo, restituya al agraviado en el goce de sus garantías.

"La misma Corte lo ha considerado así, cuando, tratándose de un amparo contra un auto de quiebra, iniciado con posterioridad a la postura de sellos, ha concedido la suspensión, haciéndola producir el efecto de levantar los sellos puestos, sin haber considerado, en tal caso, que se daban efectos restitutorios a la suspensión ..."

Cabe reproducir aquí la jurisprudencia sustentada por la anterior Segunda Sala de este alto tribunal, al resolver la contradicción de tesis Varios 17/87, que aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* número cincuenta y seis, agosto de mil novecientos noventa y dos, página 18, que literalmente dice:

"SUSPENSION, PROCEDENCIA DE LA. TRATANDOSE DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO.—Cuando el acto reclamado en el juicio de garantías consiste en clausura temporal, ejecutada, procede conceder la suspensión con el objeto de que el término por el cual se decretó la clausura no se extinga, de modo que no quede sin materia el amparo y se haga imposible la restitución de las cosas al estado que tenían antes de cometerse la violación de garantías; siempre que concurren los requisitos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, particular-

mente los referentes al interés social y al orden público; toda vez que de no concederse la medida suspensiva, se propiciaría que las sanciones administrativas de carácter temporal, como la clausura por tiempo determinado, quedaran fuera del control constitucional, en virtud de que al transcurrir el período por el que fue impuesta, el juicio de amparo devendría improcedente y, por lo tanto, no se podría analizar su constitucionalidad."

Finalmente, debe aclararse que la presente decisión no implica dejar sin efectos la conocida jurisprudencia: "ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSION IMPROCEDENTE.—Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie." *Apéndice* 1988, Tesis número 64, Tomo Salas, pág. 109; porque lo en ella sustentado es válido como principio general y lo que aquí se analiza es una excepción a esa regla.

Para ejemplificar el anterior aserto, sirve la transcripción de la jurisprudencia publicada en el *Apéndice* 1917-1965, Tercera Parte, Segunda Sala, página 291, que dice:

"SELLOS, FIJACION DE.—La colocación de sellos en un local que pretende asegurarse, no constituye estado jurídico alguno, sino que únicamente es un medio para efectuar el aseguramiento decretado, pero no significa que éste se haya ejecutado; y si se estima pertinente conceder la suspensión, debe entenderse que se concede para el efecto de que sean levantados los sellos que ya fueron fijados; toda vez que no debiendo subsistir el acto que se suspende, tampoco puede subsistir el medio empleado."

Quinta Epoca:

Tomo XI, pág. 1095.—Banque Francaise du Mexique, S.A.

Tomo XXXIII, pág.334.—Cía. Ingenieros y Contratistas Martín, S.A.

Tomo XXXIII, pág.730.—Kososky Fernando.

Tomo XXXIV, pág.250.—Prieto Carmen.

Tomo XXXIV, pág.2368.—"La Cosmos", Cía. Mexicana de Petróleo, S.A.

También sirve para el efecto indicado la tesis sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el incidente en revisión 710/77, Miguel Pérez Rivera, el once de enero de mil novecientos setenta y ocho, por unanimidad de votos, siendo ponente el Magistrado Guillermo Guzmán Orozco. Dicho criterio es del tenor siguiente:

"CLAUSURAS. SUSPENSION. ACTOS NEGADOS Y HECHOS SUPERVENIENTES.—Si las autoridades responsables niegan el acto reclamado como futuro, consistente en la clausura de un establecimiento comercial, sólo para ejecutar ese acto después que fue negada la suspensión definitiva con fundamento en la negativa de los actos reclamados, es claro que si la suspensión ha de servir en algo para proteger los intereses constitucionales de los gobernados y no sólo como motivo académico de orgullo, bien puede revocarse la interlocutoria inicial por causa superveniente, para efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban cuando se solicitó inicialmente la suspensión, sin que esto le dé indebidos efectos restitutorios, pues se conservan las cosas como estaban en el momento indicado, siendo de notarse que en principio no debieron negarse los actos reclamados como razonablemente futuros, y debió concederse desde entonces la suspensión. Pero, además, en las condiciones supervenientes apuntadas, las autoridades no pueden pretender que se siga negando la suspensión respecto de algunas de ellas si, al deducir tal pretensión en sus agravios, no incluyen de manera formal la aseveración clara y frontal de que no tienen intención de ejecutar la clausura reclamada en el futuro, pues de lo contrario, concediendo la suspensión por causa superveniente respecto de algunas autoridades, las otras podrían luego realizar el acto. Por lo demás, la suspensión debe mantener las cosas en el estado que guardaban al solicitarse inicialmente la suspensión, para evitar que la ejecución de los actos cause daños irreparables o muy difícilmente reparables en la práctica, pues las autoridades no suelen considerar que, al volver las cosas al estado que tenían con motivo de la concesión del amparo, deben indemnizar al quejoso de los daños y perjuicios que le causaron con sus actos ilícitos. Por otra parte, y también en la situación apuntada, basta que en cualquier forma la clausura esté relacionada con la falta de licencia impugnada a las responsables y que es cuestión del fondo del amparo, para que la suspensión deba concederse aunque se involucren otras causas, si en opinión del juzgador de amparo el hecho sustancial es la falta de licencia apuntada, ya que en este caso la situación hace pensar en el deseo de clausurar y por estar funcionando el giro sin permiso de las autoridades, y la prueba de que la clausura obedece sustancialmente a otra causa debe ser muy rigurosa y suficiente, sin involucrar en alguna forma la otra razón apuntada."

Consecuentemente, el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, es el siguiente, diverso a los que sustentan los Tribunales Colegiados participantes en la presente contradicción de tesis.

**SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.**—El artículo 107, fracción X de la

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

co, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción entre las tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, a las que se refiere esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que en esta resolución sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno.

Notifíquese; remítase la tesis jurisprudencial a las Salas de esta Suprema Corte y a los Tribunales Colegiados de Circuito que no intervinieron en la contradicción, envíese copia de esta ejecutoria a los Tribunales Colegiados entre los que se suscitó la contradicción y al *Semanario Judicial de la Federación* para su publicación; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así, lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve votos de los Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán. Los Ministros Castro y Castro y Román Palacios no asistieron por estar desempeñando un encargo extraordinario.

**ASPECTOS MEDULARES  
DE LA SUSPENSION POR  
EL MINISTRO GENARO DAVID  
GONGORA PIMENTEL**



# **L**a Suspensión en el juicio de Amparo

## **I.—EL JUICIO DE AMPARO Y LA INTERPRETACION JUDICIAL.**

El Poder Judicial Federal tiene como una de sus funciones más importantes la de garantizar la aplicación de los principios y disposiciones constitucionales. De esta manera anula los actos de autoridad que son contrarios a los preceptos constitucionales, resuelve la inaplicación de los tratados, leyes y reglamentos que no estén de acuerdo con la Constitución y, además, interpreta, da contenido, explica qué dice la Constitución y las leyes secundarias, con lo que permite adaptarlas a las nuevas exigencias sociales.

Los tribunales de amparo mexicanos deben interpretar la ley, buscando adaptarla a las nuevas necesidades sociales. La jurisprudencia debe modificarse cuando así lo requieran las nuevas realidades de la vida moderna.

El juicio de amparo mexicano se estructura en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Nuestro juicio es fundamentalmente creación jurisprudencial. La Ley de Amparo no ha hecho otra cosa que recibir en sus preceptos formas ya aceptadas por la jurisprudencia.

En esta materia, algunos de los funcionarios judiciales en cuyas manos está la resolución de los juicios de amparo, siguen la doctrina que bien podríamos llamar: "la doctrina basada en las ideas de los padres fundadores", bajo la cual los tribunales no dictan sentencias que no se encuentran apoyadas claramente en lo que pensaban los constituyentes y las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para quienes siguen esta doctrina, todo el derecho está contenido en las leyes escritas, los códigos son cuerpos de preceptos legales en que el legislador ha previsto todos los casos que puedan dar origen a una contro-

versia. En su concepto, la misión del Juez se reduce sencillamente a buscar el texto legal o bien el precedente jurisprudencial en donde la Suprema Corte resolvió un asunto jurídicamente similar y encontrado, debe aplicarlo con rigurosa exactitud, aun cuando se trate de jurisprudencia congelada con cincuenta años de antigüedad, sobre la suspensión del acto reclamado que, desde luego ya no es de la competencia del más alto tribunal federal. No es necesario grande esfuerzo para demostrar que esa opinión está inmensamente alejada de la realidad.

El derecho escrito y la jurisprudencia y los precedentes dictados son importantes para encuadrar toda la vida social que constantemente se renueva. Los Jueces que actualmente vivimos, no podemos leer la Constitución, ni la Ley de Amparo, ni la jurisprudencia que formó nuestro juicio mas que como mexicanos actuales. Así como es imposible que el legislador prevea todos los casos que pueden presentarse en las relaciones jurídicas de los hombres, sobre todo, en la época actual en que son tan rápidos los cambios en las condiciones de vida, surgiendo constantemente nuevas formas de actividades que crean nuevos problemas sociales, tampoco es posible, ni conveniente, aplicar para la solución de los nuevos problemas las viejas y anticuadas jurisprudencias, formadas en las condiciones de vida que dieron origen a su creación.

No es posible, ni conveniente, que el legislador constantemente esté ampliando y modificando la legislación (las frecuentes reformas legislativas y el exceso de legislación, son males gravísimos que deben evitarse), y las leyes más perfectas y previsoras en el momento de su promulgación, poco tiempo después, a consecuencia de lo vertiginoso de la vida actual, son deficientes y dejan fuera de su campo de acción a importantes sectores de la actividad humana.

En ciertas materias el legislador voluntaria y conscientemente deja "zonas en blanco", en el sistema jurídico que establece, encomendando al Juez que fundamente el contenido y extensión de determinados conceptos. Deliberadamente nuestro legislador al hablar de "autoridades", "interés jurídico", "interés en solicitar la suspensión", "interés social", "orden público", etcétera, se ha abstenido de definir esos conceptos encomendando esa tarea al Juez, a fin de que puedan ser entendidos variamente teniendo en cuenta circunstancias que cambian e intereses sociales que predominan. En las legislaciones de todos los países se encuentran esos conceptos que algún tratadista los ha llamado conceptos válvulos, "que permiten la dilatación y la comunicación con el mundo exterior, previniendo aquel exceso de compresión en el sistema legislativo que podría producir, por decirlo así, su explosión."

Ante esas deficiencias irremediables de toda legislación, el papel del juez crece en importancia. El Juez instrumento mecánico de aplicar la ley, en su caso, la jurisprudencia, en el momento actual no tiene razón de ser y debe ceder paso al Juez, "justicia viva", conforme al concepto aristotélico.

El Juez debe interpretar las leyes en forma que se adapten a las nuevas exigencias sociales. La rigidez de la ley extremada por su intérprete, puede llegar a ser un obstáculo para el progreso social en aquellas materias sujetas a un rápido desenvolvimiento y que requieren una mayor correspondencia entre el hecho y la norma que debe regirlo. No debe excluirse la posibilidad de ir modificando el sentido de una ley, adaptándola a las nuevas exigencias sociales, sin necesidad de actos legislativos, mediante un largo e inteligente proceso de interpretación de parte de la autoridad judicial.

Los tribunales mexicanos deben interpretar la ley, buscando adaptarla a las nuevas necesidades sociales. La jurisprudencia debe modificarse cuando así lo requieran las nuevas realidades de la vida moderna.

## **II.—EL JUICIO DE AMPARO Y LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO: EL OBJETO DE LA SUSPENSION; LAS MEDIDAS CAUTELARES O PRECAUTORIAS; LOS PRINCIPIOS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y SU POSIBLE PROYECCION A LA SUSPENSION.**

Mediante el proceso de amparo, los órganos judiciales federales, tienen la facultad de invalidar o dejar sin efecto las leyes o actos de autoridad que violen derechos fundamentales o que restrinjan la esfera de atribuciones conferidas a las autoridades federales o estatales, en agravio de cualquier gobernado.

Sin embargo, el proceso de amparo requiere tiempo, para que se realice con todas las garantías y se ajuste a lo dispuesto en la ley.

Los tribunales no siempre están expeditos, es decir, libres de todo estorbo, pronto, para actuar, sino que la maquinaria judicial camina despacio.

Y la justicia pronta y efectiva, como la quiere el artículo 17 constitucional, llega, en muchos casos, tarde, porque el tiempo transcurrido para obtenerla la ha privado por completo de su eficacia.

Entonces, la sentencia obtenida con tanta dificultad sólo produce frustración y, además, la mayor que puede experimentarse, ya que después de alcanzar la certeza de que se tiene "derecho", lo cual no podría decirse sin la sentencia, se tiene también la certeza de que al victorioso en esa difícil *litis*, nunca se le podrá reintegrar al uso y goce de ese derecho, tal como se

encontraba antes de la violación del mismo, a veces ni siquiera parcialmente.

De lo expuesto observamos la importancia de la institución suspensiva que tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que en su día —lejano, en muchas ocasiones— declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, restituyendo al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Si bien, mantener viva la materia del amparo es el objeto principal de la suspensión, no es el único, porque con ella se busca igualmente evitar perjuicios de difícil reparación al quejoso; garantizar la reposición de los daños y la indemnización de los perjuicios que con su concesión pudieran causarse al tercero perjudicado, si el quejoso no obtiene sentencia favorable; y, por último, impedir que con su concesión se contravengan disposiciones de orden público o se siga perjuicio al interés social.

La demora que necesariamente ocasiona la instrucción del proceso, no es exclusiva del amparo, sino que es un inconveniente inminente a cualquier juicio. En todo tipo de procesos se ha dado solución a este problema, mediante las medidas o providencias cautelares. El ilustre investigador Héctor Fix Zamudio las define como:

"Los instrumentos que puede decretar el juzgador a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso."

(Diccionario Jurídico Mexicano. I-O, Sexta edición 1993, p. 2091).

Por su naturaleza, las providencias cautelares, encuentran su fundamento en diversas condiciones a las que están sometidas, como son las siguientes:

1.—La primera característica constante de las medidas cautelares es su provisionalidad, lo que según Piero Calamandrei es una "... cualidad que quiere significar que los efectos jurídicos de las mismas no sólo tienen duración temporal sino que tienen duración limitada a aquel período de tiempo que deberá transcurrir entre la emanación de la providencia cautelar y la emanación de otra providencia jurisdiccional definitiva ... en las cautelares, la relación que constituye está, por su naturaleza, destinada a agotarse ya que su finalidad habrá quedado lograda en el momento en que se produzca la providencia sobre el fondo de la controversia; y es que el inte-

rés específico que justifica la emanación de las medidas cautelares es el que surge de la existencia de un peligro de daño jurídico, derivado del retardo de una providencia jurisdiccional definitiva (*periculum in mora*); pero en realidad para que surja el interés específico en reclamar una medida cautelar es necesario que al elemento prevención se le añada el carácter de urgencia de la medida y a estos dos uno tercero: la mora de la providencia definitiva, considerada como causa de ulterior daño. Así pues, la función de las providencias cautelares nace de la relación que se establece entre dos términos: la necesidad de que la providencia, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo, y la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva."

"Las providencias cautelares representan, pues, una conciliación entre las tres exigencias frecuentemente opuestas: la de la justicia, la de la celeridad y la de la ponderación. Permiten que el proceso ordinario pueda funcionar con calma, asegurando que la providencia pueda tener, al ser dictada, el mismo rendimiento práctico que tendría si se hubiese dictado inmediatamente. De esta manera, la nota característica de la providencia cautelar, que nunca constituye un fin en sí misma, es que nace al servicio de una providencia definitiva, con una relación de instrumentalidad... no todas las providencias cautelares son conservativas, pudiendo en ciertos casos, la cautela que mediante ellas se constituye, consistir en la modificación del estado de hecho existente; en este caso reciben el nombre de innovativas." (Calamandrei Piero, "Introducción al Estudio de las Providencias Cautelares". Citado por Farell, Arsenio, "Las Providencias Cautelares en el Anteproyecto", Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo XII, Julio-Diciembre 1950, números 47-48, p. 132).

La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo produce también efectos provisionales y como hemos visto, está encaminada a dar al juicio principal las condiciones necesarias para el dictado de una sentencia justa y congruente, a su tiempo.

Existe también concordancia entre las providencias cautelares innovativas y la medida suspensiva, pues en casos excepcionales, como lo es la clausura provisional o por tiempo determinado se permite el efecto de modificar el estado de hecho existente, es decir, el levantamiento de los sellos por la suspensión.

2.—La segunda característica consiste en que: "La providencia precautoria se dicta inaudita parte, para ello no importa violar el principio de bilateralidad, pues se permite a la parte adversa, una vez cumplida, discutir su procedencia y extensión." (Hugo Alsina, Tratado Teórico-práctico de Derecho

Procesal Civil y Comercial, Tomo V, Segunda Edición, Ediar, Soc. Anón. Editores Buenos Aires, 1962, p. 451).

3.—Para el establecimiento de la suspensión del acto reclamado es necesaria la apariencia de un buen derecho.

Es la aplicación de esta tercera condición de las medidas cautelares en la institución suspensiva del juicio constitucional, lo que da origen a estas consideraciones.

La suspensión tiene sentido si hay un derecho que necesita una protección provisional y urgente, a raíz de un daño ya producido o de inminente producción, mientras dure el proceso en el que se discute precisamente una pretensión de quien sufre dicho daño o su amenaza. Sin este peligro, que hay que frenar con la suspensión, para que el objeto del proceso se mantenga íntegro durante el tiempo que dure, no hay medidas cautelares.

La medida cautelar exige, por ello, un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que es el que se hace sobre la existencia del derecho, cuya tutela se solicita a los tribunales, es decir, sobre la existencia de la apariencia de un derecho.

Se contemplan en este caso dos intereses opuestos: el de quien afirma un derecho, y el de quien lo niega; el primero puede triunfar en definitiva, pero también el segundo puede resultar absuelto de la demanda. El Juez resolverá en la sentencia quién tiene razón, y hasta ese momento, nada autoriza a suponer que la resistencia es infundada; sin embargo, cuando existe la presunción de que la demanda es fundada, el Juez debe acogerla provisionalmente; por eso es suficiente en tal supuesto la invocación de un derecho justificado a primera vista de la demanda.

### **III.—LA NECESIDAD DE LA APARIENCIA DE UN BUEN DERECHO EN DOS ASUNTOS DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA, RESUELTOS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. COMENTARIOS A LAS DOS SENTENCIAS.**

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

Según relato del promovente del juicio de amparo, doctor en medicina, se le mantuvo incomunicado en los "separos" desde el día nueve hasta el día once en la tarde, cuando volvió a su departamento, se encontró que en

puertas y ventanas se habían fijado sellos de aseguramiento, lo que le impedía el acceso a su domicilio, pues como es costumbre estaban en las batientes de puertas y ventanas para impedir que se abrieran sin romperlos.

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

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

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

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

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

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

El señor Magistrado ponente don Fernando Lanz Cárdenas, dijo:

"Este Tribunal estima, por el contrario, que la suspensión debe ser otorgada, tomando en cuenta que los sellos de clausura no contienen dato alguno, a pesar de que en su formato existen espacios para informar, en cuanto a la Delegación Regional, respecto a la agencia investigadora del Ministerio Público, igualmente, para indicar el delito, así como el número de averiguación previa y la fecha de la clausura, datos que no se encuentran en esos papeles, ni siquiera sello alguno de autoridad; por esas circunstancias dada la aparente inconstitucionalidad del acto de clausura según se advierte, con los datos aportados a este expediente, consideración provisional que no prejuzga, desde luego, para la suspensión definitiva, ni para la sentencia que se dicte en el fondo del asunto, y en vista de la difícil reparación del daño causado debe otorgarse la suspensión provisional, ya que la tardanza en el reconocimiento de su derecho a entrar a vivir en su casa podría hacer, de esperarse la sentencia en el fondo del asunto, inútil la protección que al fin concediera la sentencia definitiva."

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

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

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

Una vez resuelta en queja, de la manera explicada, la suspensión solicitada en este asunto, nos enteramos de la razón por la cual las autoridades habían fijado los sellos de aseguramiento: resulta que el agente del Ministerio Público que conoció del asunto, adscrito a la Delegación Coyoacán, hombre considerado y humano, se enteró que el detenido vivía solo en

su departamento y ordenó, por ese motivo, para protegerlo, que, mientras estaba en la Delegación en "los separos", se fijaran los sellos de aseguramiento en las batientes de puertas y ventanas, para evitar, dentro de lo posible que, al "doctorcito" no lo fueran a robar. Sin embargo, los agentes del Ministerio Público trabajan 24 horas y descansan las 48 siguientes. El agente a quien se le pidió que quitara los sellos era, por tanto, distinto de quien había ordenado fijarlos y no estaba al tanto de las humanitarias razones, por lo que era lógico que se negara.

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

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

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

Fue llevado de su celda a una sala especial en donde se levantó el acta de inicio de auditoría. Le presentaron la orden de visita domiciliaria el preso; en ella, después de su nombre, se indica como lo ordena la ley, su domicilio: "CAMPO MILITAR 1-C, DELEGACION TLALPAN, MEXICO, DISTRITO FEDERAL."

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

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

El Juez de Distrito negó la suspensión definitiva, porque las consecuencias de la orden de visita se traducen en la continuación de la visita practicada, lo que es parte de un procedimiento, en cuya continuación está interesada

la sociedad, aplicando por analogía una jurisprudencia que ordena negar la suspensión tratándose de procedimientos judiciales, porque la sociedad está interesada en que éstos no se suspendan.

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

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

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

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

¿Cuál es el objeto primordial de la suspensión?

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

¿Cómo se logra el objetivo de la suspensión?

"Para lograr el objetivo de la suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, en el capítulo III, del título segundo, del libro primero, de la Ley de Amparo, se contienen una serie de disposiciones le-

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

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

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

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

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

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

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

Don Ricardo Couto en su excepcional: "Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo", indica al respecto:

"Existe, pues, una base en los antecedentes legislativos y en la propia Constitución, para que el Juez tenga una amplitud de criterio para resolver sobre la suspensión, tomando en cuenta la probable o improbable constitucionalidad del acto reclamado.

El texto íntegro de la fracción X citada refuerza esta tesis... Este precepto viene a cambiar radicalmente el mecanismo de la suspensión, al introducir, para sus condiciones de procedencia, un nuevo elemento de estudio, el de la naturaleza de la violación alegada.

De acuerdo con la reglamentación anterior, el perjuicio para el agraviado, en relación con el perjuicio para la sociedad y el Estado, era el único elemento que debía considerarse para conceder la suspensión: si el acto reclamado perjudicaba al quejoso y su inmediata ejecución no perjudicaba a la sociedad o al Estado, aquélla debía concederse; si, por el contrario, la suspensión ocasionaba un perjuicio a la sociedad o al Estado, debía negarse; la violación cometida, para nada era tomada en cuenta. La reforma constitucional cambia el sistema: el perjuicio social y el colectivo continúan siendo elementos de estudio para la procedencia de la suspensión; pero ya no son los únicos, su estudio debe hacerse en relación con el de la naturaleza de la viola-

ción alejada; no le es ya suficiente al Juez, para fundar la negativa de la suspensión, decir que la sociedad o el Estado están interesados en la inmediata ejecución del acto reclamado y que con la suspensión se perjudicarían los intereses colectivos; tiene que estudiar también, y esto muy fundamentalmente, la naturaleza de la violación, esto es, su carácter, su peculiaridad, su importancia, su gravedad, su trascendencia social, para derivar de este estudio si existe interés de la sociedad que impida que el acto reclamado, sea suspendido; el criterio del Juez debe ser resultado de un estudio de conjunto de la violación, el perjuicio individual y el interés social, y ese estudio, por la fuerza misma de las cosas, tiene que llevar a la apreciación de la constitucionalidad del acto reclamado. De este modo, si del examen que se haga de la violación resulta que no hay datos que comprueban su existencia, la suspensión deberá negarse; si, en cambio, la violación existe, la labor del Juez consistirá en estudiar, bajo todos sus aspectos, la naturaleza de la violación en relación con el interés social, y si de ese estudio se destaca el predominio de este interés respecto de la violación misma, la suspensión deberá negarse. ...la nueva fórmula implicada en la fracción X (del artículo 107), es un argumento más en pro de la necesidad de asomarse al fondo del asunto para decidir sobre la suspensión". (Couto, Ricardo. Ob. cit. Editorial Porrúa, S.A., 1957, pág. 51).

Ahora bien, el esperar que la exposición de motivos de la adición constitucional relativa a "la naturaleza de la violación alegada" se hubiera hecho cargo de explicar la razón de ser de esa adición es, por decir lo menos, ingenuo. Las exposiciones de motivos no en una, sino en muchas ocasiones, no explican la finalidad de adiciones o de supresiones a los textos no ya constitucionales, sino ni siquiera de las leyes. Y que, por faltar explicación en la exposición de motivos, no se le quiera dar a la adición una finalidad constructiva como la que propone con Ricardo Couto, es no sólo producto de un espíritu conservador o de miopía intelectual, sino de un carácter mezquino con la posibilidad de desarrollo de la importante institución de la suspensión del acto reclamado, que reclama superación y no estancamiento, como en el que la tiene la anticuada jurisprudencia de la Suprema Corte.

Pensamos, con la sentencia comentada que, como consecuencia de los límites de procedencia del juicio de amparo impuestos por el artículo 103 constitucional, y de acuerdo al método de interpretación sistemático, la expresión: "violación alegada" comprendida en la fracción X del artículo 107 constitucional, es aquella violación que al ejercitarse la acción de amparo, se aduce contra actos de autoridades que violan en perjuicio del quejoso,

un derecho subjetivo público o bien que alteran el régimen federativo de distribución de competencia, produciendo invasión de soberanías entre las autoridades federativas y las locales.

Para tomar en cuenta la naturaleza de dicha violación en la suspensión, de acuerdo al sentido gramatical de la palabra "naturaleza" deberá atenderse a la esencia y propiedades características, tanto del acto de autoridad materia de impugnación, como del derecho subjetivo que se conculcó con dicho acto.

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

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

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

A continuación en la sentencia se transcriben diversas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, en las que se afirma que la Suprema Corte de Justicia, examinó actos presumiblemente ilegales y concedió la suspensión. Esas ejecutorias tienen, dice la sentencia, el fundamento común de que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión exis-

te y le pertenece, aunque sea en apariencia; así como en las palabras de Chiovenda de que "El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón."

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

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

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

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

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

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

babilidad y verosimilitud del derecho del solicitante que, podrá cambiarse el dictar la sentencia de fondo."

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

Es cierto que la apreciación necesaria sobre el buen derecho del promovente (para que pueda decirse que se ve afectado por un acto arbitrario), anticipa el fondo del juicio principal, pero no hay que olvidar que lo adelanta sólo provisionalmente, es decir, sin prejuzgarlo, y además, no lo adelanta mas que en la propia concesión de la suspensión, que siempre tendrá un carácter temporal, sin más efecto que mantener las cosas en el estado en que se encuentran, retardando en el peor de los casos, la ejecución del acto de autoridad, pero salvaguardando la materia del juicio constitucional que siempre de una forma u otra versa sobre el respeto de los derechos fundamentales de los gobernados."

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

A continuación, después de las consideraciones doctrinales anteriores, el tribunal entra al estudio del problema planteado, explicando que los actos

reclamados en la demanda de garantías son considerados ilegales por llevarse a cabo en la prisión militar en la que se encuentra recluido, siendo que éste no es ni puede ser su domicilio fiscal para llevar a cabo legalmente dichos actos.

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

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

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

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

Pero, faltaba a la sentencia, todavía, la ponderación del interés social, es decir, el examen del problema planteado para decidir si con la suspensión de los actos reclamados se lesiona el interés social o se contravienen disposiciones de orden público. Esto es así, porque para otorgar la suspensión del acto reclamado, el Juez de amparo debe examinar las exigencias

del interés social; el peligro en la demanda en otorgarla, que pudiera causar daños de difícil, por no decir, imposible reparación; y, desde luego, la apariencia de buen derecho que tenga el solicitante de la medida.

La resolución que deba tomarse para decidir sobre el otorgamiento o negativa de la suspensión del acto reclamado es, para decirlo con moderación, arriesgada, porque supone la adopción de medidas que pueden ser perjudiciales para el interés social al que sirve la administración pública. La resolución que deba tomar el Juez de amparo es, además, muy difícil de hacer, tanto por la urgencia con que debe realizarse, como por los pocos elementos con que cuenta el juzgador para tomar su decisión.

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

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

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

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

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

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

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

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

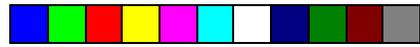
Esto es, debe concederse la suspensión definitiva para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que guardan, respecto de las consecuencias de los actos reclamados, consistentes en la continuación del procedimiento administrativo de la visita domiciliaria reclamada, y por ende, el aseguramiento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

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

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

Pensamos, con una convicción arraigada, que es necesario cambiar el sistema de la suspensión del acto reclamado. Como lo hemos dicho muchas veces, es el momento de buscar solución a problemas antiguos. En muchas ocasiones los jueces de amparo negamos la suspensión porque son aplicables criterios jurisprudenciales, a pesar de que sabemos que el amparo habrá de ser concedido y sabemos también que la negativa de la suspensión pone en riesgo la protección efectiva de la Justicia Federal al dictar la sentencia de amparo que resolverá el asunto planteado, pues la ejecución del acto reclamado va a ocasionar que la reparación sea, no sólo difícil, sino, en muchos casos, imposible.

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



# La Suspensión en Materia Administrativa

## I.—PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Existe en nuestra Constitución un derecho fundamental que es necesario comentar ahora, me refiero a las sabias palabras del artículo 17 que, entre otras cosas, dispone:

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial."

Pero... ¿es cierto esto? Sí. Sin embargo, muchas veces las resoluciones no se emiten de manera pronta, no obstante que la eficacia de la justicia depende, en gran parte, de la rapidez con que aquélla se otorgue; porque, ante los tribunales debe realizarse un proceso con todas las garantías debidas, lo que requiere tiempo: es, como se ha dicho, el precio que hay que pagar por la calidad de las sentencias.<sup>1</sup>

A esto deben añadirse los rezagos, a veces alarmantes de nuestros tribunales y las dilaciones, en ocasiones fraudulentas, con que los abogados saben alargar a conveniencia los procesos.

De esta manera, a pesar de lo que dispone el artículo 17, los tribunales no siempre están expeditos, es decir, libres de todo estorbo, prontos para actuar, sino que la maquinaria judicial camina despacio.

Luego, la justicia pronta y efectiva llega, en muchos casos, tarde, porque el tiempo transcurrido para obtenerla la ha privado por completo de su eficacia.

<sup>1</sup> Carmen Chinchilla Marín. "La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa".—Editorial Civitas, S.A. Primera edición 1991, pág. 27.

Entonces, la sentencia obtenida con tanta dificultad sólo produce frustración y, además, la mayor que puede experimentarse, ya que después de alcanzar la certeza de que se tiene "derecho", lo cual no podría decirse sin la sentencia, se tiene también la certeza de que al victorioso es esa difícil *litis*, nunca se le podrá reintegrar al uso y goce de ese derecho, tal como se encontraba antes de la violación del mismo, a veces ni siquiera parcialmente.<sup>2</sup>

En la materia administrativa observamos que las decisiones de la administración pública tienen la presunción de legalidad y pueden ser impuestas a los administrados inclusive por la fuerza, cuando no las ejecutan o las admiten de grado. Hemos visto, ejercer el formidable poder del procedimiento administrativo de ejecución para cobrar rentas a inquilinos, o para presentar al cobro títulos de crédito.

Ese abuso es cada vez más frecuente, y esto se hace con la finalidad de imponer "convenios" a los particulares, dejándoles la opción de acudir a los tribunales a buscar justicia, con lo que pasarán largos años para que se la reconozcan. La conciencia de las dificultades del litigio hace que muchos prefieran los "convenios" a pelear con la administración.

Con estos procederes la administración se ampara en un privilegio formal para sostener una injusticia de fondo, intentando agotar a sus contrarios sobre la base de la extraordinaria duración de los procesos que les toca sufrir. Si es que los afectados no renuncian de antemano a seguir el largo y penoso camino judicial, renuncia cada vez más frecuente, según se puede advertir en las estadísticas de los tribunales administrativos.<sup>3</sup>

A todas estas molestias, debemos añadir la de algunos abogados que cobran honorarios muy altos.

Decía Voltaire que, en el transcurso de su larga vida, se había arruinado dos veces: una, cuando ganó un juicio y otra cuando perdió otro juicio.

De todo esto se observa la importancia de la suspensión administrativa, porque la suspensión del acto impugnado tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que en su día —lejano, en muchas ocasiones— declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Eduardo García de Entera. "La batalla por las medidas cautelares". Editorial Civitas, S.A. Primera edición 1992, pág. 166.

<sup>4</sup> Chinchilla Marín. *Ob. cit.* pág. 159.

## II.—ALGUNOS CONCEPTOS JURISPRUDENCIALES QUE LIMITAN LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.

No todos los actos reclamados en el juicio de amparo son susceptibles de ser suspendidos. El estudio de los actos reclamados nos hace ver, entre otras, las siguientes características, importantes para esta plática:

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

**SEGUNDA.**—La institución suspensiva también garantiza la conservación de la materia del amparo, lo cual implica que al resolverse sobre ella no pueden abordarse cuestiones propias del fondo del asunto ni sus efectos pueden coincidir con los propios de la sentencia, pues eso equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto y anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá nunca sea favorable al quejoso.<sup>5</sup>

Estas dos reglas supremas de la suspensión en el juicio de amparo mexicano seguidas siempre, han provocando esfuerzos de interpretación por los juzgadores para conceder o negar suspensiones tratándose de un problema de clausuras.

El problema de las clausuras puede enunciarse de la siguiente manera:

¿La clausura es un acto instantáneo, que se ejecuta por una sola vez; o bien, se trata de un acto de tracto sucesivo, como lo sería la intervención de una negociación?

¿Cuándo debe entenderse que la clausura es un acto consumado, cuando la autoridad lo emite, o será necesario que también lo ejecute?

¿Una vez que la clausura se ejecutó puede otorgarse la suspensión para permitir que fijados ya los sellos, puedan quitarse para que la empresa vuelva a prestar sus servicios al público?

<sup>5</sup> Informe 1987, Tercera Parte, págs. 108-109, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. "Clausuras. Son actos consumados. En su contra es improcedente la suspensión."

Unos Tribunales Colegiados de Circuito han sostenido que: "... en ningún caso puede otorgarse la suspensión contra una clausura para el efecto de que se levanten los sellos y continúen funcionando los giros, pues ello significaría darle efectos restitutorios reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada, esto es, se le permitiría ejercer su libertad de comercio, y se prejuzgaría —no conservaría— la materia del amparo, haciendo prácticamente innecesaria la sentencia constitucional porque el quejoso obtendría anticipadamente el mismo beneficio en caso de hallarse inconstitucional el acto reclamado."<sup>6</sup>

Otros Tribunales Colegiados, por el contrario, han dicho que: "... (la clausura) es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo (¿Por qué funcionarios, me pregunto?, ¿Qué después de la orden y fijación de sellos hay nuevas acciones encaminadas a la clausura?, ¿Habrán policías frente a cada sello para impedir que se rompa?).<sup>7</sup>

En los actos de tracto sucesivo, existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin; se precisa la realización de acciones periódicas por parte de la autoridad, a fin de que en el transcurso del tiempo el acto siga produciendo efectos. Piénsese, por ejemplo, en la intervención de una negociación: el acto de intervención se repite una y otra vez en cada operación contable, comercial o administrativa, llevada a cabo por el funcionario encargado de tal tarea. Precisamente, es debido a la necesaria reiteración de los actos de autoridad que la medida suspensiva solicitada en contra de una intervención o de cualquier otro acto de tracto sucesivo, es procedente porque sin invalidar aquéllos ya realizados al momento de decretarla, ni repara los daños hasta entonces sufridos, pues esto será materia de la sentencia protectora que en su caso llegara a dictarse.

Todavía, es un esfuerzo supremo, hay Colegiados que hacen la distinción entre la orden de clausura y sus consecuencias, obligando al Juez a negar la suspensión definitiva en cuanto a la primera y concederla en lo que hace únicamente a las segundas, porque no se consuman en forma instantánea, traducándose en conductas que se realizan en el tiempo y "pueden causar perjuicios al quejoso" (sic). Ingenioso criterio y también erróneo, porque la clausura no se realiza a través de conductas que se llevan a cabo en determinado tiempo, sino que, en contra de lo que dice este Colegiado, en mi

---

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> Amparo en revisión 1,142/87.—American Refrigeration Products, S.A. 22 de septiembre de 1987.

opinión, la clausura sí se consuma en forma instantánea, con la sola fijación de los sellos.<sup>8</sup>

En efecto, una clausura es un acto consumado, en cuanto a que puestos los sellos en una negociación, se crea una situación de cierre del negocio que no requiere de la realización de actos posteriores o de actos futuros para causar perjuicio al afectado.

Como puede observarse del breve resumen de esta polémica judicial, que todavía no se resuelve por la Suprema Corte, mucho esfuerzo se ha hecho, numerosas suspensiones se conceden, para satisfacción de los abogados, pero, igualmente otras se niegan, por lo que el problema se reduce al turno de la Oficialía de Partes de los Tribunales Colegiados.

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

El juicio de amparo se desarrolla en sus dos instancias: Juez de Distrito y Tribunal Colegiado, con la negociación clausurada. ¿Cuánto tiempo tardaremos en saber el resultado?, ¿La Justicia de la Unión ampara o niega el amparo?, ¿ocho meses acaso?. En ocho meses, si acaso se concede el amparo, el promovente ya no tienen dinero, ni deseos de volver a su trabajo. Si la empresa clausurada es pequeña y único sostén de esa familia el amparo y la protección de la Justicia Federal llegará muy tarde. Además, es de la esencia del juicio de amparo, según la doctrina y los criterios de la Suprema Corte de Justicia que, no debe hacerse declaración alguna sobre las indemnizaciones a que pueda dar lugar el acto consumado de un modo irreparable, porque el objeto del amparo consiste en restituir las cosas al estado que guardaban antes de cometida la violación constitucional. Se dice, para acallar cualquier reparo que, los derechos civiles o criminales que al agraviado puedan corresponder, quedan suficientemente garantizados, puesto que el artículo 75 de la Ley de Amparo declara expresamente que el sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurri-

---

<sup>8</sup> Incidente en revisión 591/76.—Restaurante "EL Cuarteo", S.A. 23 de noviembre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Ortega Calderón. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Séptima Época, Volumen semestral 91-96, Sexta Parte, pág. 235.

do la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado. Pero, con fundamento en la sentencia protectora exija usted en juicio civil daños y perjuicios a las responsables, si logra triunfar y obtener el pago y su indemnización, será tan raro en México que, seguramente habrá de adquirir una pública notoriedad. Hasta ahora, a pesar de un triunfo aislado y solitario en la Tercera Sala de la Suprema Corte, nadie ha triunfado en semejante empresa.

Estas razones nos llevan a examinar el tercer párrafo del artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que cambió el punto de vista tradicional de la suspensión y que, además, comparándolo con el sistema del juicio de amparo, se antoja revolucionario, al grado de que hace ver mal a los efectos de la medida suspensiva en los tribunales de amparo. Y a los abogados los lleva a pensar en una reforma a la Ley de Amparo, para que la suspensión tenga, provisionalmente, efectos restitutorios, como en el Tribunal de lo Contencioso. Y digo reforma, así, subrayado, porque la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados no ha sabido remontar la tradición de más de sesenta años que niega a la suspensión esos efectos.

### III.—EL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 58 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Lejos del anquilosado e inamovible sistema del juicio de amparo mexicano, el tercer párrafo del artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dispone:

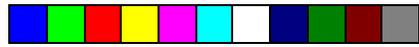
"Cuando los actos materia de impugnación hubierensido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, las Salas podrán dictar las medidas cautelares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

Aplicando este precepto, se promueven juicios ante el mencionado tribunal en los que se solicita se conceda la suspensión con efectos restitutorios. Por ejemplo, para que retiren los sellos de clausura colocados en una negociación.

El tribunal a través de una de sus Salas acuerda, por ejemplo:

"Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 58 de la ley que rige a este órgano jurisdiccional, se CONCEDE LA SUSPENSION SOLICITADA, para el efecto de que se retiren los sellos de clausura que se

MINISTRO GONGORA PIMENTEL



encuentran en el inmueble ubicado en ..., retiro que deberá cumplirse dentro de las VEINTICUATRO HORAS, siguientes al en que surta efectos esta notificación."

El precepto aplicado por el tribunal fue motivo de las reformas que en 1978 se hicieron a la suspensión, para darle un campo de acción más eficaz, al respecto la iniciativa dijo:

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

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

Esta reforma al sistema de la suspensión en el tribunal, fuerza es decirlo, tiene grandes aciertos, como son los siguientes:

El tribunal debe tomar decisiones que permitan garantizar la integridad del derecho cuya tutela se solicita, mientras dura el proceso hasta que se obtiene sentencia.

El tribunal, en la suspensión, debe hacer una apreciación sobre la apariencia del buen derecho que tenga el promovente y de la certeza del peligro en la demora en conceder la suspensión, para cumplir con lo que se dice de "...proteger al ciudadano que se vea afectado con la ejecución de un acto arbitrario..." En efecto, a fin de saber si el acto es arbitrario, y lo afecta obligadamente deberá tomar en cuenta cuestiones y argumentos que afectan al fondo del asunto.<sup>9</sup>

Además, debe dictar las medidas necesarias para preservar el derecho del quejoso, esto con la finalidad de evitar el peligro que para el derecho puede suponer la existencia misma de un proceso con la lentitud propia e inevitable del mismo. Lo anterior presupone que el derecho de quien solicita la suspensión existe y le pertenece. Luego, para la concesión de la suspensión el tribunal debe limitarse a un juicio de probabilidad y verosimilitud del

<sup>9</sup> Chinchilla Marín, *Ob. cit.* pág. 41.

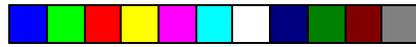
derecho del solicitante que, podrá cambiarse al dictar la sentencia de fondo; pero, respecto del peligro en la demora en obtener el reconocimiento de un derecho, en la sentencia respecto del fondo del asunto, el tribunal debe tener la certeza. Por eso la indagación y comprobación de la certeza del daño exigen una actividad probatoria de quien solicita la suspensión. Este deberá probar que los daños o perjuicios son realmente irreparables o de difícil reparación y que esos daños se derivan precisamente de la ejecución del acto administrativo.<sup>10</sup>

Esta suspensión en la que se hace una apreciación provisional del buen derecho del afectado por el acto arbitrario, se concede dice la exposición de motivos, con un golpe maestro, para "remediar la injusticia que supone la necesidad de obtener sentencia definitiva para lograr la restitución de los derechos adquiridos." Esto lo dijo Chiovenda en las siguientes palabras: "El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón." Es decir, si el particular tiene razón y de todos modos debe ir a tribunales para lograrla, esos años que se tarde en conseguirla, mientras dura el litigio, sus intereses deben estar protegidos por la suspensión, mientras se desarrolla un litigio en que pelea contra la administración pública para lograr que, a la postre, eso esperamos todos, se le restituyan sus derechos. Ese litigio y ese tiempo que se tarde en obtener el reconocimiento de su derecho es, ciertamente, una injusticia. Pensamos que el legislador mexicano se inspiró en Chiovenda.<sup>11</sup>

Llama poderosamente nuestra atención que en el párrafo del precepto comentado se hable de actos ya ejecutados, porque aquí la suspensión tiene necesariamente efectos restitutorios, obrando sobre el pasado, reparando los daños ya sufridos, invalidando los actos que los originaron. Es cierto que la apreciación necesaria sobre el buen derecho del promovente (para que pueda decirse que se ve afectado por un acto arbitrario), anticipa el fondo del juicio principal, pero no hay que olvidar que lo adelanta sólo provisionalmente, es decir, sin prejuzgarlo, y además, no lo adelanta más que la propia concesión de la suspensión con efectos restitutorios, que de hecho anticipa la ejecución misma, pero sin juicio. Aunque sea aparente, el juicio del buen derecho que tenga el promovente es, pues, necesario, en el bien entendido que no prejuzga el fondo del litigio. Este aspecto escapó a la Suprema Corte de Justicia cuando en 1935 sostuvo que: "Los argumentos que afectan al fondo del negocio, no es pertinente tomarlos en consideración al resolver la suspensión." No es correcto ese criterio, pues necesariamente, par poder decidir sobre el otorgamiento de la medida, tendrá que

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 45.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. 27.



hacerse consideraciones sobre "el fondo del negocio", así sean provisionales, sin prejuzgar sobre la resolución final. Lo que resulta asombroso es que todavía estemos sosteniendo este criterio de 1935, sin limitación alguna, como si fuera un dogma, un artículo de fe, en el que no es posible dudar so pena de condenación eterna. Nada más porque lo dijo la Suprema Corte de Justicia en ... 1935.<sup>12</sup>

La crítica que puede hacerse al precepto estriba en que esta nueva forma de entender la suspensión sólo beneficia a "...los particulares de escasos recursos económicos, (cuando el acto arbitrario esté) impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia..." Lo que se antoja injusto para todos los demás promoventes ante el tribunal, solamente que la finalidad del legislador fuera la protección exclusiva de los pobres, con violación de la garantía de igualdad ante la ley. Sabemos que el tribunal aplica indiscriminadamente el precepto, sin hacer una investigación sobre "...los escasos recursos económicos", con lo que hace honor a su buen nombre.

#### **IV.—LA INSTITUCION SUSPENSIVA GARANTIZA LA CONSERVACION DE LA MATERIA DEL AMPARO. EL ARTICULO 121 DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

Se observa en lo anteriormente expuesto que, la fórmula tradicional de la suspensión en el juicio de amparo, de: "MANTENGANSE LAS COSAS EN EL ESTADO QUE GUARDAN", ha sufrido serios embates con el tercer párrafo del artículo 58 comentado.

El cambio que no ha llegado a la jurisprudencia de los tribunales federales de amparo, lo impone el legislador en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Buscando superar las condiciones actuales, existe un anteproyecto de Ley de Justicia Administrativa del Distrito Federal que, en su artículo 121, dispone:

"ART. 121. La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncie sentencia, salvo en aquellos casos en que a juicio del Presidente de la Sala deban restituirse las cosas al estado que guardaban antes de la ejecución de los actos reclamados."

Cómo nos gustaría tener, en la Ley de Amparo, un artículo similar.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 184.

Este nuevo precepto supera el tercer párrafo del artículo 58 actual, porque no limita el beneficio a "los particulares de escasos recursos económicos", sino que se extiende a todos aquellos casos en que a juicio del Presidente de la Sala deban restituirse las cosas al estado que guardaban antes de la ejecución de los actos reclamados. Aquí la suspensión no sólo actúa hacia el futuro, sino también, en determinados supuestos, hacia el pasado.

Esos casos, sometidos al buen juicio del Presidente de la Sala serán sin duda asuntos interesantes y su solución una tarea delicada.

En nuestra opinión el Presidente de la Sala deberá mantener en mente, en primer lugar que, adoptar una medida de este tipo sólo tiene sentido si el acto recurrido es susceptible de causar al interesado —si no se adopta dicha medida— un daño grave de difícil reparación.

En segundo lugar, la suspensión deberá otorgarse siempre que, en apreciación inicial que se haga, la demanda se fundamente en un argumento jurídico aparentemente válido. En efecto, si la medida cautelar se otorga, será porque el promovente acredita que puede sufrir un daño irreparable en sus intereses simples, por lo que tendrá que demostrar primero que, al menos, aparentemente es titular de esos derechos o intereses, y segundo, que no tiene el deber jurídico de soportar el daño. Y como ese deber jurídico sólo deja de ser tal cuando el acto que lo impone es ilegal, para poder deducir si el acto administrativo reclamado merece la suspensión, tendría que hacerse, pues, también la indagación sobre la fundamentación de la demanda.<sup>13</sup>

Por último, en tercer lugar, habrá de tener en cuenta, como se lo ordena el artículo 120 del anteproyecto que, no se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público. En efecto, si pudiera haber un interés general en ejecutar un acto administrativo, aunque a la larga ello pueda privar de la tutela judicial efectiva a un particular.

En todo caso, no serán tantos los supuestos en los que, por exigencias del interés general, sea absolutamente necesario ejecutar un acto administrativo o denegar una suspensión solicitada, a pesa de que concurren las demás condiciones para otorgarla. Desde luego, la administración tendrá que argumentarlo a la Sala con motivos serios y no con alusiones genéricas al interés público.

Pero, sobre todo, el Presidente de la Sala deberá interpretar sus facultades de manera amplia y generosa no restrictivamente, para no hacer de la sus-

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 57.

pensión una medida de excepcional aplicación, sobre todo si obra sobre el pasado, con efectos restitutorios, para no convertirla en una institución irreal, olvidada en la práctica, o solicitada sin convicción ni esperanza.<sup>14</sup>

La lectura del anteproyecto de ley para el Tribunal de Justicia Administrativa del Distrito Federal, nos permite advertir la gran importancia del órgano jurisdiccional, que ha sido creado para controlar la legalidad de la actuación administrativa de las autoridades del Distrito Federal.

De esta manera, la administración del Distrito Federal no es un poder independiente, sino sometido a un tribunal, porque la legalidad de sus actos puede ser controlada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El proceso ante el tribunal se ha creado únicamente para comprobar la existencia de la ilegalidad en la acción administrativa, por lo tanto, sirve para asegurar sustancialmente a los habitantes del Distrito Federal la utilidad que es el resultado de la acción misma.<sup>15</sup>

El anteproyecto de ley es, en último término, la adecuación de la justicia administrativa al nuevo modo de ser de la administración. La reforma de los instrumentos para lograr la suspensión ocupa, en mi opinión, un primer plano y en este primer plano el protagonismo no puede ser sino de los Magistrados, cuando a su juicio deban restituirse las cosas al estado que guardaban antes de la ejecución de los actos reclamados.

La institución de la suspensión mira a resguardar el poder de los tribunales, o sea, a impedir que la soberanía del Estado, en su más alta expresión, que es la de la justicia y en este caso la de la justicia administrativa, se reduzca a ser una tardía e inútil expresión verbal, una vana ostentación de lentos artificios que lleguen siempre demasiado tarde.<sup>16</sup>

Aplaudimos la nueva manera de entender la suspensión que tiene este órgano jurisdiccional y esperamos que pronto el anteproyecto referido sea una realidad que lleve a la justicia administrativa al importante lugar que requiere la gran ciudad en que vivimos, porque un régimen de gobierno será juzgado, al final, por la calidad de la justicia que sepa otorgar a su pueblo.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, pág. 163.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pág. 141.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pág. 187.

Esta obra se terminó de editar  
el 13 de julio de 1996.  
La primera reimpresión estuvo a cargo de  
Gama Sucesores, S.A. de C.V.,  
constando el tiraje de 1500 ejemplares.