

# Análisis jurídico

## **Estudio comparativo de los requisitos necesarios para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en la Ley de Amparo y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

Consultoría LAP, S.C.

Cuaderno de análisis No. 3



Consultoría LAP, S.C.

México, marzo de 2015

**ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS REQUISITOS NECESARIOS PARA LA  
PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN LA LEY  
DE AMPARO Y EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Consultoría LAP, S.C.

Análisis jurídico  
Cuaderno de análisis No. 3



Consultoría LAP, S.C.

México, marzo de 2015

D. R. © 2015, Consultoría LAP, S.C.

[www.facebook.com/ConsultoriaLAP](http://www.facebook.com/ConsultoriaLAP)

Twitter: @ConsultoriaLAP

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

La lucha por la libertad es la de la lucha  
por limitar el poder del gobierno.

Thomas Woodrow Wilson

# **ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS REQUISITOS NECESARIOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN LA LEY DE AMPARO Y EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

*SUMARIO: 1. Introducción. 2. Planteamiento del problema. 3. Desarrollo del tema. 3.1 Concepto de suspensión del acto reclamado. 3.2 Requisitos de procedencia de la suspensión del acto reclamado en la Ley de Amparo. 3.3 Requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte. 3.4 Requisitos de procedencia de la suspensión del acto reclamado en el procedimiento contencioso administrativo. 4. Nuestra opinión sobre el tema. 5. Conclusiones.*

## **1. INTRODUCCIÓN**

El objetivo de este texto, es el de revisar las disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante simplemente Ley de Amparo, en relación con los requisitos que establece para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, y compararlo con los requisitos que para el mismo efecto establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De la comparación anterior, intentaremos desprender cual de esas dos leyes dispone mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, para así, determinar si es preciso agotar el procedimiento contencioso administrativo antes de acudir al juicio de garantías, o si bien, en los términos de la fracción IV del artículo 107 de nuestra Carta Magna, procede el amparo sin haber agotado el procedimiento contencioso administrativo precisamente por establecer mayores requisitos esta normatividad que la Ley de Amparo para decretar la suspensión del acto que se reclame.

Sabedores empero de la existencia de jurisprudencia que resuelve la cuestión anterior justamente en el sentido de que “no es necesario agotar el juicio correspondiente, previamente al amparo, al prever el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo mayores requisitos para conceder la suspensión que los previstos en la ley que rige el juicio de garantías”<sup>1</sup>, la revisión y análisis que enseguida haremos, deviene de carácter no simplemente pragmático, ya que como hemos dicho, desde ese punto de vista en realidad la cuestión está

---

<sup>1</sup> Contradicción de tesis 39/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco. Tesis de jurisprudencia 56/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de abril de dos mil siete.

ya resuelta, sino desde el punto de vista académico, es decir, es pretensión de este texto, el revisar y analizar si dicha jurisprudencia ciertamente ha sido dictada correctamente, es decir, en estricto apego a la disposición constitucional antes referida y previo análisis pertinente y exhaustivo de los requisitos que para decretar la suspensión de acto reclamado establecen las dos legislaciones que hoy nos ocupan.

Así las cosas, desde luego, para arribar a una conclusión pertinente sobre el particular, será también necesario, hacer objeto de este análisis, tanto las disposiciones constitucionales de mérito, como la jurisprudencia antes citada y aun la ejecutoria que le dio vida.

## **2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El asunto que nos ocupa es de verdadera relevancia para la justicia mexicana. Decimos lo anterior, habida cuenta que, el constituyente expresamente quiso evitar que el legislador secundario, mediante la expedición de leyes que establecieran mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado que los que preceptúa la Ley de Amparo, hiciera nugatoria la protección que a rango constitucional diseñó para defender las garantías individuales.

El aforismo jurídico que reza que “sin suspensión no hay amparo”<sup>2</sup> se vería seriamente transgredido en su espíritu, si otra legislación exigiera -con eficacia- mayores requisitos en algún caso insuperables, para el otorgamiento de la suspensión, que las que exige la Ley de Amparo, ya que de darse así las cosas, el espíritu del aforismo mencionado, que se corresponde con la idea de que de no decretarse la suspensión del acto que se reclama, no se asegura la protección de las garantías individuales, se haría nugatoria buena parte del sistema de protección de los derechos humanos que consagra nuestra ley fundamental.

Como puede fácilmente preverse, si existiera una ley secundaria que exigiera tales mayores requisitos que la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, habría múltiples casos en la realidad concreta, en los que los gobernados, precisamente en ocasión de esos requisitos excesivos, no podrían obtener la suspensión del acto que reclaman como violatorio de sus derechos elementales, produciéndose con esto, una violación de sus garantías individuales que no podría combatirse mediante la aplicación de la Ley de Amparo, al no haberse agotado el principio de definitividad que consagra también la Constitución General de la República.

---

<sup>2</sup> Comentario del maestro Jorge Antonio Galindo Monroy en aulas de la Universidad Panamericana, impartiendo la materia “Amparo en Materia Administrativa” como parte del programa de Especialidad en Derecho Administrativo el pasado día 10 de diciembre de 2007.

Por todo esto, el constituyente expresamente señaló en la fracción IV del artículo 107 constitucional lo siguiente:

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:

...

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. *No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;*<sup>3</sup>

La citada disposición constitucional fue creada por reforma de 26 de octubre de 1967, y de ella se desprende con claridad la importancia mayúscula que jurídicamente presenta el problema que hoy nos ocupa, ya que como decíamos, sin esta disposición, el legislador secundario podría dar al traste con el sistema de garantías que la propia Carta Magna consagra a favor de los habitantes de México.

### 3. DESARROLLO DEL TEMA

#### 3.1 Concepto de suspensión del acto reclamado.

A efecto de clarificar el concepto al que nos hemos venido refiriendo en la parte introductoria y de planteo del problema, enseguida habremos de precisarlo utilizando las definiciones que nos parecen más adecuadas.

Gramaticalmente, tenemos que “la palabra *suspensión* es de origen latino, pues deriva de *suspension*, *suspensionis* que significa la acción o efecto de suspender; a su vez, equivale a detener o diferir por algún tiempo una acción u obra”<sup>4</sup>.

Desde el punto de vista técnico jurídico, la suspensión del acto reclamado es “la institución jurídica que obliga a las autoridades estatales señaladas como responsables en una demanda de amparo, a detener su actuar, durante el tiempo en que está en trámite el juicio de garantías, evitando con ello que se consume el

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Las cursivas son nuestras.*

<sup>4</sup> ESPINOZA BARRAGÁN, Manual Bernardo.- *Juicio de Amparo*. México. Editorial Oxford, p. 221

acto con efectos irreparables y que el juicio quede sin materia”<sup>5</sup>. Semejante al concepto anterior resulta el de el maestro Carlos Arellano García cuando dice que la suspensión “es la institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo hasta que legalmente se pueda continuar tal acto o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoriada”<sup>6</sup>

A mayor abundamiento, a este mismo respecto, Don Juventino V. Castro ha dicho que “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”<sup>7</sup>.

De la definición que nos brinda el maestro Juventino V. Castro, habría que comentar que, como muchos otros autores, considera a la suspensión del acto reclamado como una medida o providencia cautelar. Si bien la mayoría de los autores -sobre todo los procesalistas-, coinciden en esta aseveración, no todos están tan seguros, por ejemplo “el maestro Alfonso Noriega sostiene que si no es una medida cautelar, cuando menos, es a la figura procesal que mas se le parece”<sup>8</sup>, en tanto que León Orantes, definitivamente niega que a la suspensión le sean aplicables los principios por los que se rigen las medidas cautelares. Del lado de la mayoría, Padilla, señala que “se le considera medida cautelar porque además de suspender los efectos del acto reclamado, mantiene viva la materia del amparo.”<sup>9</sup>, y en otro de sus textos, considera que “la suspensión significa una orden que dirige, principalmente, el Juez de Distrito a la autoridad responsable para que no ejecute el acto reclamado que el quejoso considera violatorio de garantías individuales”.<sup>10</sup> En nuestro concepto, la figura de la suspensión, si bien contiene características particulares, sí forma parte de la teoría general de las medidas cautelares.<sup>11</sup>

Por su parte uno de nuestros maestros en la Especialidad de Derecho Administrativo en la Universidad Panamericana, expresa que “la suspensión del

---

<sup>5</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto.- *Segundo Curso de Amparo*. México. Ediciones Jurídicas Alma, p. 112

<sup>6</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos.- *Práctica Forense de Amparo*, 12ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p. 554, *cit. pos.*, BARRERA GARZA, Oscar.- *Compendio de Amparo*. México. Editorial McGraw, p. 119

<sup>7</sup> CASTRO, Juventino V.- *Garantías y Amparo*. México. Editorial Porrúa, pp. 493-494.

<sup>8</sup> PADILLA, José R.- *Sinopsis de Amparo*. México. Editorial Cárdenas, p. 302

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> PADILLA, José R.- *Ley de Amparo comentada y con jurisprudencia*. México. Cárdenas Editor Distribuidor, p. 232

<sup>11</sup> Para un análisis de las opiniones doctrinales y jurídicas respecto de la naturaleza del acto reclamado, véanse, GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor, *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*. México, Editorial Porrúa, 2006; y MARTÍNEZ GARCÍA, Hugo, *La suspensión del acto reclamado en materia de amparo*. México, Editorial Porrúa, 2005.



acto reclamado es la institución de carácter procesal por medio de la cual la autoridad competente ordena que el acto reclamado no se ejecute –siempre y cuando no se haya realizado con anterioridad- [...], y en dado caso, si el quejoso exhibió la garantía de los daños y perjuicios para el tercero perjudicado”.<sup>12</sup>

Como puede verse, el maestro Galindo Monroy, ya desde la definición que hace de la suspensión del acto reclamado, perfila alguno de los requisitos de procedencia de la misma, como lo es la exhibición de la garantía para responder por los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse al tercero perjudicado derivados precisamente del otorgamiento de tal suspensión.

Mucho más claridoso que los autores anteriores ha sido el Señor Ministro Licenciado Don Genaro David Góngora Pimentel cuando en su libro intitulado *Suspensión en Materia Administrativa*, recuerda la anécdota de que “un antiguo profesor de la Facultad de Derecho enseña a sus alumnos que la suspensión del acto reclamado en el amparo, se parece a ese juego que los niños juegan y que se conoce con el nombre de “los encantados”. El juego consiste en que “el encantador” persigue a los demás niños, y si logra tocar a uno de ellos, pronuncia la palabra mágica que es la clave, dice “encantado”, con lo que éste queda de inmediato detenido, petrificado, en la posición y actitud que tenía en el momento de ser tocado, queda “encantado” y no puede hacer ningún movimiento hasta que el encantamiento se levanta.”<sup>13</sup> El también aspirante a Consejero del Instituto Federal Electoral, agrega que “gramaticalmente la palabra suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale pues, a paralizar algo que está en actividad en forma positiva; y es precisamente en este sentido en que la emplea la Ley de Amparo, que va a ser objeto de la detención temporal al acto cuya inconstitucionalidad se reclama haciéndolo cesar, si la ejecución ya se ha iniciado, o impidiendo su comienzo cuando aun se encuentra en potencia”<sup>14</sup>

Teniendo claro ya, lo que debemos entender por suspensión del acto reclamado, figura jurídica esta, común a la Ley de Amparo y a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como a algunas otras, podemos pasar ahora, a revisar los requisitos que han de solicitarse en cada una de estas legislaciones, para su otorgamiento.

---

<sup>12</sup> GALINDO MONROY, Jorge Antonio.- *La ejecución de las sentencias de amparo y de los autos de suspensión. Una propuesta de solución*. México. Revista El Foro, de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C., tomo XVIII, segundo semestre de 2005, 2 de septiembre de 2005, p. 150

<sup>13</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David.- *La suspensión en materia administrativa*, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, p. 1, *cit. pos.* PÉREZ MAGAÑA, Sofía Lorena, *et al.*- *Suspensión de la ejecución del acto administrativo*, en la XI Reunión Nacional de Magistrados 2002.

<sup>14</sup> *Ibidem*

### 3.2 Requisitos de procedencia de la suspensión del acto reclamado en la Ley de Amparo.

Lo primero que habría que aclarar acá, es que en materia de amparo, la suspensión solo procede en tratándose de amparo indirecto y se clasifica, según lo dispuesto por el artículo 122 de la propia ley, en:

- Suspensión de oficio; y,
- Suspensión a petición de parte.

Artículo 122.- En los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este Capítulo.

A este respecto, Don Ignacio Burgoa Orihuela comenta que “respecto del otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en los juicios de amparo indirecto, o sea en aquellos en los que los Jueces de Distrito conocen en primera instancia, existen dos formas de concederse, a saber: *oficiosamente* por el órgano de control o a *petición previa y sine qua non del quejoso*, [...]. La procedencia de la suspensión de oficio en el juicio de amparo indirecto, está en razón de dependencia con dos factores: *la naturaleza del acto reclamado*, que acusa gravedad en cuanto a los efectos de su ejecución para el agraviado, y la *necesidad de conservar la materia de amparo*, evitando la imposibilidad de que se restituya al quejoso en el uso y goce de la garantía constitucional violada.”<sup>15</sup>

Por lo tanto, para la procedencia de la suspensión de oficio, y tal como lo expresa el artículo 123 de la Ley de Amparo, solo es necesario que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, es decir, “mutilación, infamia, azotes, marca, palos, tormento, multa excesiva, confiscación de bienes o cualquier otro que se traduzca en la imposición de penas inusitadas (esto es, distintas de las establecidas por el Código Penal o por la legislación penal complementaria) y trascendentales (o sea, que se hagan extensivas a los parientes o familiares del procesado).”<sup>16</sup>

A los casos anteriores, habrá que agregar cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada (fracción II del artículo 123 de la Ley de Amparo), así como cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva, de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen jurídico ejidal (artículo 233 de la Ley de Amparo).

Artículo 123.- Procede la suspensión de oficio:

---

<sup>15</sup> BURGOA O., Ignacio.- *El Juicio de Amparo*. México. Editorial Porrúa, p. 720

<sup>16</sup> *Ibidem*

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

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

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

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

Artículo 233.- Procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en el que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta Ley, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su sustracción del régimen jurídico ejidal.

En todos los casos anteriores, es decir, en los referidos por los artículos 123 y 233 de la Ley de Amparo, “la suspensión se concederá sin substanciación alguna, de plano, en el mismo auto en que el juez admita la demanda; y en el último de ellos indefectiblemente, porque así lo indica la ley, deberá comunicarse tal suspensión sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica”.<sup>17</sup>

Así las cosas, y atendiendo también a que “la regla general es que la suspensión procede a petición de parte; la excepción es que proceda de oficio”<sup>18</sup>, más importante para nuestro análisis resulta la revisión de los requisitos que se exigen para el otorgamiento de la suspensión a petición de parte.

### 3.3 Requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte

---

<sup>17</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- *Manual del Juicio de Amparo*. México. Editorial Themis, p. 112

<sup>18</sup> PÉREZ MAGAÑA, Sofía Lorena, *et al.*- *Suspensión de la ejecución del acto administrativo*, en la memoria de la XI Reunión Nacional de Magistrados 2002, p. 128

Lo primero que habría que decir en esta parte, es que en materia de amparo, la suspensión se desdobra, según lo dispuesto por el artículo 130 de la propia ley, en:

- Suspensión provisional; y,
- Suspensión definitiva.

Es justamente “en el artículo 130 de nuestra Ley de Amparo, en donde se da nacimiento a la suspensión provisional, a la cual, posteriormente, en el cuerpo del propio artículo se le contrasta con la suspensión definitiva, en los siguientes términos”<sup>19</sup>:

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

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

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

Del artículo 130 de la Ley de Amparo antes transcrito, se desprende lo siguiente:

1. La suspensión provisional opera solo en el amparo indirecto.
2. No requiere de tramitación incidental, sino que basta que lo solicite el quejoso en su escrito de demanda, o en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia ejecutoria.
3. Tiene por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentran hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la procedencia o no de la suspensión definitiva.
4. Se deben salvaguardar los derechos de terceros, mediante la fijación de una fianza al quejoso para que surta efectos la medida.

---

<sup>19</sup> CASTRO V., Juventino.- *La suspensión del acto reclamado en el amparo*. México. Editorial Porrúa, p. 123.

5. En tratándose de la libertad personal del quejoso, deben tomarse medidas para el aseguramiento del mismo.

Por su parte, el artículo 124 de la propia Ley de Amparo, establece que mas allá de lo dispuesto por el artículo 123 antes citado (y que versa sobre los casos en que opera la suspensión de oficio), la suspensión a petición de parte precisa del cumplimiento de determinados requisitos legales.

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

I.- Que la solicite el agraviado;

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

Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;

b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;

d) Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza;

e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y

g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de lo supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

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

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

Otros requisitos legales para la procedencia de la suspensión del acto reclamado a petición de parte agraviada, están establecidos en el artículo 125 de la Ley de Amparo.

Artículo 125.- En los casos en que es procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaron si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicando que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Así las cosas, las Magistradas María Isabel Gómez Muñoz y María Teresa Olmos Jasso integrantes de la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Magistrada Sofía Lorena Pérez Magaña, integrante de la Tercera Sala Regional Metropolitana del mismo Tribunal Federal, clasifican en cuatro grupos los requisitos para la procedencia de la suspensión a petición de parte, a saber:

1. "Certeza del acto reclamado.
2. Permisi3n de su paralizaci3n (requisitos naturales).
3. Satisfacci3n de las condiciones exigidas por el art3culo 124 de la Ley de Amparo (requisitos legales).
4. Ante la existencia de terceros perjudicados, otorgar garant3a (requisitos de efectividad)."<sup>20</sup>

Por su cuenta, Rodr3guez Minaya, mas prolijo, clasifica en tres tipos los requisitos para la procedencia de la suspensi3n definitiva, indicando que existen los requisitos gen3ricos, los particulares y los necesarios para que continúe surtiendo sus efectos la suspensi3n.

Entre los primeros, es decir, entre los requisitos de tipo gen3rico, encuentra los siguientes: "i) que el acto reclamado, de acuerdo a su naturaleza, sea susceptible de suspenderse; ii) que exista la solicitud del agraviado (afectaci3n al inter3s jur3dico); iii) que no se siga perjuicio al inter3s social ni se contravengan disposiciones de orden público, y iv) que sean de dif3cil reparaci3n los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecuci3n del acto."<sup>21</sup> A las excepciones a las reglas anteriores, el autor las denomina requisitos particulares de procedencia, y señaala que las hay: "i) cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, y ii) cuando el amparo se solicite por el patr3n contra resoluciones dictadas por tribunales del trabajo que favorezcan econ3micamente al trabajador. Constituyen excepciones en virtud de que en esos casos la valoraci3n relativa al art3culo 124, fracciones II y III, de la Ley de Amparo, se sustituye por otros principios."<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> PEREZ MAGAÑA, *op cit.* pp. 129-130

<sup>21</sup> RODRIGUEZ MINAYA, Juan Ramón.- *La suspensi3n en el juicio de amparo. Cuaderno de trabajo 3.* México, Editorial Porrúa y el Instituto de la Judicatura Federal, p. 35

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 41-42

El autor en comentario basa su aseveración inmediata anterior, en lo dispuesto por los artículos 135 y 174 de la Ley de Amparo, que señalan que en tratándose de amparos contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, la suspensión podrá otorgarse discrecionalmente<sup>23</sup>; y que en tratándose de asuntos laborales, el principio rector es asegurar la subsistencia del trabajador mientras dure el juicio de amparo, por lo que, si la subsistencia del trabajador no peligrará mientras dura el juicio, se deberá conceder la suspensión solicitada en forma total, en tanto que, si la subsistencia del trabajador peligrará durante el juicio, se deberá conceder la suspensión solicitada en forma parcial, negándose por la cantidad que asegure la subsistencia del trabajador, o bien, se deberá negar la suspensión solicitada, cuando la cantidad necesaria para asegurar la subsistencia del trabajador sea igual o mayor a la cantidad cuya ejecución se pretende suspender.<sup>24</sup>

Artículo 135.- Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda, depósito que tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal. En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento del mismo o bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectivos los depósitos.

Artículo 174.- Tratándose de laudos o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales del trabajo, la suspensión se concederá en los casos en que, a juicio del presidente del tribunal respectivo, no se ponga a la parte que obtuvo, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuales sólo se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia. La suspensión surtirá efectos si se otorga caución en los mismos términos del artículo anterior, a menos que se constituya contrafianza por el tercero perjudicado.

Por lo que hace al tercer grupo de requisitos, es decir, a los que Rodríguez Minaya denomina, requisitos necesarios para que continúe surtiendo sus efectos la suspensión, encontramos que si bien es cierto que el artículo 139 de la Ley de Amparo, señala que el auto en que un juez de distrito conceda la suspensión

---

<sup>23</sup> A este respecto, Carlos Arellano García señala que “la concesión de la suspensión fiscal no es reglada, ni arbitraria, sino que es discrecional. Ello significa que, la decisión es de quien otorga la suspensión pero, tal decisión debe derivar del criterio de quien la otorga y no de la ley pues, si así fuera sería una facultad reglada. No es una facultad arbitraria pues, no debe privar el subjetivismo o el capricho. Es una facultad discrecional, lo que significa que la decisión de quien otorga la suspensión debe basarse en consideraciones objetivamente válidas”. *El juicio de amparo*, 7 edición, México, Editorial Porrúa, 2001, p. 906.

<sup>24</sup> Ver recuadro en RODRIGUEZ MINAYA, *op cit.*, p. 44.

surtirá sus efectos desde luego, también lo es, que los artículos 124 bis, 125, 135, 138 y 139 de la misma ley, establecen condiciones especiales para que tales efectos continúen en el tiempo, siendo que dichas condiciones varían según la materia. Para el caso de las materias administrativa, agraria, civil y del trabajo, si la suspensión pudiera causar perjuicio a terceros, el quejoso queda obligado, para mantener la suspensión, a otorgar garantía. Para el caso de los actos que afectan la libertad personal en procedimiento penal, el reo podrá mantener los efectos de la suspensión, si otorga garantía, si comparece ante el Ministerio Público o el juez de la causa, o sin se sujeta a medidas de aseguramiento tales como no salir del Estado o acudir periódicamente a firmar un libro.

Como hemos podido constatar, este autor nos ha dado mucha luz respecto de los requisitos exigibles para la procedencia de la suspensión en materia de amparo; pasemos ahora, rápidamente, a la revisión de los que serían necesarios para la procedencia de la suspensión en el procedimiento contencioso administrativo.

### **3.4 Requisitos de procedencia de la suspensión del acto reclamado en el procedimiento contencioso administrativo.**

En el procedimiento contencioso administrativo, “al igual que en el juicio de amparo el demandante puede solicitar en el escrito de demanda la suspensión de la ejecución del acto impugnado o en cualquier momento en tanto no se haya dictado sentencia, debiendo la Sala en el auto en el que se acuerde la petición decretar la suspensión provisional ...”<sup>25</sup> A este respecto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contiene en su artículo 28, la regulación de la figura de la suspensión del acto reclamado en el juicio de nulidad, de la siguiente manera:

Artículo 28.- El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.

I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.

II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

<sup>25</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio.- *De lo contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad*. México, Editorial Porrúa, 2006, p. 238.



IV. Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas.

VI. Tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

- a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y
- b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este Capítulo.

IX. El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.
- b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y
- c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

X. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.

XI. En el caso en que la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

XII. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

XIII. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada. Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

XIV. Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la Autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida.

Como consecuencia de lo anteriormente transcrito, es pertinente comparar los requisitos que exige la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado *versus* lo que para el mismo efecto exige la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que de tal comparación, resultará si es preciso agotar el juicio de nulidad antes de acudir al de garantías, satisfaciendo así el principio de definitividad que consagra el artículo 107, fracción IV de la Constitución Federal, y reglamenta el artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo, o si en cambio, basta con dirigirse directamente al juicio de garantías sin necesidad de acudir previamente al contencioso administrativo.

Sin embargo, es pertinente precisar que este debate no es del todo reciente, ya antes, incluso cuando el juicio de nulidad estaba regulado en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no veía todavía la luz, ya la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció, en la jurisprudencia 24/J155/2002, en el sentido de que “el juicio correspondiente (el de nulidad) debe agotarse, previamente al amparo, al no prever la ley del acto mayores requisitos para conceder la suspensión que los previstos en la ley que rige el juicio de garantías”<sup>26</sup>, esto, cuando meses antes, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito había resuelto en el sentido de que “no es necesario agotarlo (el juicio de nulidad ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa) antes de acudir al juicio de garantías, porque el código fiscal de la federación establece mayores requisitos que la ley de amparo para la concesión de la suspensión del acto reclamado.”<sup>27</sup>

Las resoluciones anteriores, dan cuenta de la falta de claridad en la ley, respecto del detalle de los requisitos que se exigen para el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto que se reclama.

La jurisprudencia mencionada empero, perdió vigencia justamente al reformarse el Código Fiscal de la Federación y crearse la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En ese momento, volvió a surgir el debate respecto de los requisitos de la suspensión, viéndose resuelto apenas en mayo de 2007, con la emisión de la siguiente jurisprudencia:

<sup>26</sup> Jurisprudencia 24/J155/2002. SJF y G, Pleno y Salas, enero de 2003, pág. 5

<sup>27</sup> SJF y G, TCC, abril de 2002, pág. 1282.

**RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS.**

Del examen comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, se advierte que se actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, a saber: 1) circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio -debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. En ese tenor, al actualizarse la excepción al principio de definitividad aludido, es factible acudir directamente al juicio de amparo sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Contradicción de tesis 39/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Tesis de jurisprudencia 56/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de abril de dos mil siete.

La resolución jurisprudencial transcrita, tuvo lugar, después de cotejarse los requisitos exigidos por la Ley de Amparo y los exigidos por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, encontrándose que eran coincidente en algunos de los requisitos, pero que algunos otros, se contenían solo en la ley

administrativa y no en la que regula el juicio de garantías, resolviéndose por lo tanto, que no ha lugar a la necesidad de agotarse el juicio de nulidad antes de acudir al de amparo.

Los requisitos que se encontraron como coincidentes fueron los siguientes<sup>28</sup>:

- La suspensión de los actos puede solicitarse en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia.
- En la solicitud deben acompañarse copias, tanto de la promoción, como de las documentales que se ofrezcan, para correr traslado a las partes.
- Tratándose de la solicitud de la suspensión contra actos que involucren determinación; liquidación; ejecución, o cobro de contribuciones, se concede previa garantía o depósito.
- La garantía o depósito puede reducirse de acuerdo a la capacidad económica del quejoso; o si se trata de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa al pago del crédito.
- La suspensión se tramita por cuerda separada.
- Se otorga la suspensión si no se afecta el interés social; si no se contravienen disposiciones de orden público; si no queda sin materia el juicio; cuando los actos no se hayan consumado irreparablemente, y si se causan al demandante daños mayores en caso de no decretarse.
- Se prevé la posibilidad de impugnar el auto que decreta o niega la suspensión.
- Si la ley del acto no prevé la suspensión ante autoridad ejecutora, dicha medida podrá decretarse y subsistirá hasta que no se modifique o revoque y hasta que se emita sentencia firme.
- Mientras no se pronuncie sentencia en el juicio, se podrá modificar o revocar la resolución que decretó o negó la suspensión.
- Si se obtiene sentencia firme favorable, el solicitante de la suspensión podrá recuperar la garantía otorgada, pero si le es desfavorable, se hará efectiva la garantía.

En cambio, se encontró que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contenía requisitos adicionales, a saber:

- Circunscribe la posibilidad de solicitar la suspensión del acto administrativo, a los supuestos en que la autoridad ejecutora niega la suspensión; rechace la garantía ofrecida, o reinicie la ejecución (párrafo primero).
- Obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía; a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en

---

<sup>28</sup> CONTRADICCIÓN DE TESIS 39/2007-SS. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS UNDÉCIMO Y DUODÉCIMO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

que conste la negativa de la suspensión; el rechazo de la garantía, o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión (fracción III).

- Para solicitar la suspensión, se obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar daños o indemnizar perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio; debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes mencionadas (fracciones IV y V).
- Se obliga a exponer en el escrito de solicitud de la suspensión, las razones por las cuales se considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite (fracción VII).
- Condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado (fracción IX, inciso c).
- Establece que se otorga la suspensión, si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida (fracción XIV).

De lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluye que “La Ley de Amparo no exige para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, alguna condición como es la de acreditar con documentales que la autoridad ejecutora negó la suspensión; rechazó la garantía ofrecida, o reinició la ejecución; tampoco que se requiera que en el mismo momento de la solicitud de suspensión, se exhiba garantía para reparar daños y perjuicios, sólo con billete de depósito o póliza de fianza a favor de la contraparte o de terceros; no obliga a exponer en la solicitud, las razones por las que se considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de ejecución, ni establece la necesidad de advertir claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado; por lo que resulta incuestionable que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos que la Ley de Amparo para otorgar la suspensión de los actos impugnados en el juicio de nulidad; de ahí que en la especie, se actualiza una excepción al principio de definitividad en el juicio de garantías, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XV, parte final del párrafo primero, de la ley de la materia; siendo factible, por tanto, que se intente la vía constitucional, sin agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En efecto, si en términos de lo establecido en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para la procedencia de la suspensión de los actos impugnados en el juicio de nulidad hay límite a los tres supuestos antes aludidos; que se acrediten tales hipótesis mediante documentales; que se ofrezca garantía en todos los casos y al momento de la solicitud; que se exprese el porqué debe otorgarse la medida y los perjuicios que se provocarían en caso de no hacerlo; que se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto; y una porción normativa que refiere que la solicitud sea promovida por la autoridad por haberse concedido en forma indebida (esta última totalmente imprecisa, pues no se logra entender en su totalidad a qué se refiere); y, la Ley de Amparo no obliga a la realización de actos previos al solicitante para pedir la suspensión; contempla el que pueda decretarse

la medida cautelar surtiendo efectos desde la presentación de la demanda, sin que se requiera antes de la exhibición de una garantía; no exige que se expongan los motivos por los cuales se pide, ni que se expresen los perjuicios que su negativa provocaría; refiere que la garantía puede exhibirse con cualquier medio permitido por la ley fiscal aplicable; y, no condiciona el otorgamiento de la suspensión a que se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto; es inconcuso que en el caso, opera una excepción al principio de definitividad que rige el juicio de amparo; lo que conduce a determinar que en el caso de que se trata, el particular no está obligado a promover juicio de nulidad previamente a la promoción del juicio de garantías; es decir, que no se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción XV del artículo 73 de la ley de la materia.”

De la transcripción anterior, se desprende que si bien el análisis es en general completo y hasta convincente, también lo es que no aborda en momento alguno, el caso concreto de la suspensión fiscal, es decir, a la que alude el artículo 135 de la Ley de Amparo.

Lo anterior nos parece de fundamental importancia, ya que en tratándose precisamente de amparo fiscal, y como ya hemos dicho apoyándonos en Carlos Arellano García, la suspensión se concede de manera discrecional<sup>29</sup>; es decir, si bien es cierto que la Ley de Amparo establece los requisitos a que ya nos hemos venido refiriendo a lo largo de este texto, mismos que fueron sujetos de examen de la ejecutoria de mayo de 2007 supracitada, también lo es que la misma Ley de Amparo en ese artículo 135, al señalar que “Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado”, establece que, en el caso concreto del amparo fiscal, quedan echados por tierra los requisitos a que la propia ley alude en sus otros dispositivos.

Esto significa que la Ley de Amparo establece requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado que operan como regla general, pero que, respecto de la suspensión fiscal, dichos requisitos no operan, sino que el otorgamiento o la negación de la suspensión opera de manera discrecional.

Ello nos lleva a que, si bien las facultades discrecionales, no implican arbitrariedad, ni capricho, sino que deben ejercerse en función de consideraciones objetivas y fundando y motivando, también es cierto que al tratarse de facultades no regladas, el otorgante de la suspensión no queda constreñido a sujetarse a los requisitos que como regla general establece la ley, sino que dichos requisitos quedan ahora al margen para que el depositario de esa atribución discrecional otorgue o no la suspensión en función a su criterio jurídico personal y no en función de las disposiciones legales, pues tal decisión debe derivar del criterio de quien la otorga y no de la ley, ya que de no ser así, estaríamos en presencia no de una facultad discrecional, sino de una reglada, lo que evidentemente no ha sido la intención del legislador.

---

<sup>29</sup> *Vid supra*, p. 14, nota de pie de página.

#### **4. NUESTRA OPINIÓN SOBRE EL TEMA**

En nuestra opinión personal, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nacional de mayo próximo pasado, a la que nos hemos venido refiriendo, resuelve solo en parte el debate respecto de cual ley, si la de amparo o la del procedimiento contencioso administrativo, exige mas requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Decimos que lo resuelve solo en parte, ya que no se refiere, ni en el texto jurisprudencial, ni en la ejecutoria que le dio vida, al caso concreto de la suspensión fiscal regulada por el artículo 135 de la Ley de Amparo.

En el caso concreto pues, de la suspensión fiscal, y debido a que su otorgamiento es discrecional por parte del juzgador, no está tan claro que la Ley de Amparo exija menores requisitos que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que no podemos tener certeza de cuales serán en los casos concretos en litigio, los requerimientos que discrecionalmente considere prudentes exigir el depositario de la facultad discrecional.

En consecuencia, nos parece que la jurisprudencia multicitada, es aplicable a todo tipo de asuntos, con excepción hecha, del caso concreto de amparos que se pidan contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, ya que en estos, operará la facultad discrecional, y no precisamente los requisitos a que aluden los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, que son justamente los que revisa la ejecutoria que da vida a la jurisprudencia denominada “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS.”

#### **5. CONCLUSIONES**

Abordar el análisis de cual de las dos leyes (la de amparo, o la de procedimiento contencioso administrativo) exige mayores requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado es un asunto práctica y jurídicamente relevante.

Tal importancia deviene a la luz de la disposición constitucional que consagra que en materia administrativa el amparo procede contra resoluciones

que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal, y que no será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

Gramaticalmente, la palabra *suspensión* es de origen latino, pues deriva de *suspension*, *suspensionis* que significa la acción o efecto de suspender; a su vez, equivale a detener o diferir por algún tiempo una acción u obra.

Técnico-jurídicamente, nos quedamos con la definición que señala que la suspensión del acto reclamado es la institución de carácter procesal por medio de la cual la autoridad competente ordena que el acto reclamado no se ejecute – siempre y cuando no se haya realizado con anterioridad-, y en dado caso, si el quejoso exhibió la garantía de los daños y perjuicios para el tercero perjudicado.

La figura de la suspensión del acto reclamado opera tanto para efectos del juicio de garantías regulado por la Ley de Amparo (aunque solo para el caso del amparo indirecto), como para el juicio de nulidad regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En tratándose del juicio de amparo, la suspensión puede ser de oficio o a petición de parte.

La suspensión de oficio, solo requiere que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, o bien, cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

La suspensión a petición de parte, procede cuando se cumplen los requisitos a que aluden los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo.

En tratándose del juicio de nulidad, la suspensión del acto reclamado procede cuando se cumplen los requisitos del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La jurisprudencia por contradicción de tesis 39/2007, encuentra y resuelve que efectivamente, son más los requisitos exigidos en el juicio de nulidad que los exigidos en el de garantías, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, y por lo tanto, no es necesario agotar previamente el de nulidad para acudir al de garantías.

Ni esta jurisprudencia, ni la ejecutoria que le dio vida empero, se refieren al caso concreto de la suspensión fiscal a que alude el artículo 135 de la Ley de Amparo.



La suspensión fiscal se otorga discrecionalmente por el juzgador, y por lo tanto, no le aplican los requisitos referidos en el numeral 124 de la Ley de Amparo, lo que propicia que tampoco le sea aplicable la jurisprudencia citada.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GARCIA, Carlos.- *El juicio de amparo*. México. Editorial Porrúa, 2001.
- BARRERA GARZA, Oscar.- *Compendio de Amparo*. México. Editorial McGraw, 2002.
- BURGOA O., Ignacio.- *El Juicio de Amparo*. México. Editorial Porrúa. 1995.
- CASTRO, Juventino V.- *Garantías y Amparo*. México. Editorial Porrúa. 1991.
- , *La suspensión del acto reclamado en el amparo*. México. Editorial Porrúa, 2006.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto.- *Segundo Curso de Amparo*. México. Ediciones Jurídicas Alma, 2007.
- ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo.- *Juicio de Amparo*. México. Editorial Oxford, 2000.
- GALINDO MONROY, Jorge Antonio.- *La ejecución de las sentencias de amparo y de los autos de suspensión. Una propuesta de solución*. México. Revista El Foro, de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C., tomo XVIII, segundo semestre de 2005, 2 de septiembre de 2005.
- GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor.- *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*. México, Editorial Porrúa, 2006.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio.- *De lo contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad*. México, Editorial Porrúa, 2006.
- MARTÍNEZ GARCÍA, Hugo, *La suspensión del acto reclamado en materia de amparo*. México, Editorial Porrúa, 2005.
- PADILLA, José R.- *Ley de Amparo comentada y con jurisprudencia*. México. Cárdenas Editor Distribuidor, 2001.
- , *Sinopsis de Amparo*. México. Editorial Cárdenas, 1990.

PÉREZ MAGAÑA, Sofía Lorena, *et al.*- *Suspensión de la ejecución del acto administrativo*, en la XI Reunión Nacional de Magistrados 2002.

RODRIGUEZ MINAYA, Juan Ramón.- *La suspensión en el juicio de amparo. Cuaderno de trabajo 3*. México, Editorial Porrúa y el Instituto de la Judicatura Federal, 2007.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- *Manual del Juicio de Amparo*. México. Editorial Themis, 2007.

### *Legislación*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

### *Jurisprudencia y tesis*

Jurisprudencia 24/J155/2002. SJF y G, Pleno y Salas, enero de 2003, pág. 5.

SJF y G, TCC, abril de 2002, pág. 1282.

Contradicción de tesis 39/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco. Tesis de jurisprudencia 56/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de abril de dos mil siete.