

TEMA 2
SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO
EN EL JUICIO DE AMPARO
RODRIGO DE LA PEZA LÓPEZ FIGUEROA¹

1. INTRODUCCIÓN

La Suspensión del Acto Reclamado es la medida cautelar del juicio de amparo; esto es, se trata de una herramienta procesal al alcance de la parte quejosa, que tiene por objeto que el órgano jurisdiccional de amparo emita una orden judicial, para que mientras dura el trámite del juicio, se mantenga cierto estado de cosas,² con dos principales finalidades de cautela:

- (i) La primera, es impedir que el juicio de amparo se quede sin materia, pues en ocasiones, si se ejecuta el acto reclamado, una eventual sentencia en la que se conceda el amparo, será inútil para el quejoso, pues será materialmente imposible que ese fallo protector lo restituya en la situación existente antes de la emisión del acto reclamado. Piénsese, por ejemplo, en un arresto administrativo: si no se concediera la suspensión, y la parte quejosa cumple con sus horas de arresto, de nada le servirá que con posterioridad se decrete en la sentencia, que el arresto fue inconstitucional.

¹ Juez en retiro, es abogado especializado en derecho administrativo, derecho regulatorio, derecho romano y arbitraje comercial. Egresado de la Escuela Libre de Derecho, Legum Magister en derecho alemán, por la Ruprecht Karls Universität, de Heidelberg, y Postgraduado en Derecho Romano por la Universität Tor Vergata, de Roma, y en Derecho Arbitral por la Escuela Libre de Derecho y la Cámara de Comercio Internacional. Durante su carrera judicial, fue Oficial Judicial y Secretario Administrativo de Ponencia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Actuario y Secretario de Juzgado de Distrito en Materia Civil, Secretario de Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Civil, Secretario de Estudio y Cuenta en ambas Salas, y Secretario Coordinador de la Secretaría Técnica de Presidencia, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y finalmente Juez de Distrito en las materias especializadas Administrativa, y de Competencia Económica, Telecomunicaciones y Radiodifusión. Actualmente se dedica al derecho arbitral, derecho energético y derecho regulatorio, investigador y profesor titular en la Escuela Libre de Derecho, en donde imparte el primer curso de Derecho Romano.

² Ver artículo 147 de la Ley de Amparo.

- (ii) La segunda consiste en evitar que, por la ejecución del acto reclamado, se cause a la quejosa o a la sociedad, un daño de imposible o difícil reparación, ya sea por la gravedad de su naturaleza, o por el riesgo de que esos daños aumenten desproporcionadamente por el transcurso del tiempo. Esto es, previendo que el trámite del juicio de amparo necesariamente requiere de tiempo, la medida cautelar puede servir para evitar que se causen daños a la parte quejosa, o a la sociedad, que de resultar inconstitucional el acto reclamado, serían daños injustos; y eventualmente, si en el juicio de amparo se niega o sobresee en el amparo, ya podrá ejecutarse el acto, con las consecuencias que le sean propias.

Al decidir sobre la suspensión, la persona juzgadora no debe pronunciarse sobre el fondo del asunto, esto es, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, precisamente porque se trata de una medida cautelar, emitida antes de que termine el juicio y se dicte la sentencia, donde eventualmente podrá hacerse ese estudio de fondo.

Por el contrario, se trata de una decisión judicial que versa sobre una cuestión meramente fáctica, es decir, sobre las circunstancias de hecho que deben prevalecer durante el juicio para cumplir con las finalidades cautelares antes descritas; y por consiguiente, el razonamiento para emitir esta decisión, es totalmente distinto, y en ocasiones muy difícil, y en ocasiones debe emitirse de inmediato.

Por tanto, el objeto del presente estudio es exponer algunos consejos prácticos que en su conjunto configuran buenas prácticas tanto para la persona juzgadora como para el personal del órgano jurisdiccional, involucrado en la toma de decisiones en materia de suspensión del acto reclamado, para decidir de manera correcta y eficiente sobre la medida cautelar.

2. DESARROLLO

Para mayor claridad, expongo mi estudio en siete partes. En la primera, trataré sobre las cuestiones que hay que tener en mente al momento de emitir el primer acuerdo de suspensión; en la segunda, los requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado; en la tercera, las consideraciones que debe hacer la persona juzgadora al momento de diseñar los efectos de la medida cautelar; en la cuarta, algunos consejos prácticos en relación con la fijación de la garantía; en la quinta, un repaso muy somero en relación con la suspensión en el juicio de amparo directo; en la

séptima, abordaré cuestiones relacionadas con el incidente de modificación o revocación de la suspensión, y finalmente en la séptima parte, algunos consejos prácticos en relación con el incidente por Exceso o Defecto en el Cumplimiento de la Suspensión.

2.1. PRIMER ACUERDO DE SUSPENSIÓN

En el juicio de amparo indirecto, salvo que deba otorgarse de plano, la medida cautelar debe ser objeto de un incidente que se lleva por cuerda separada, y el juzgado de distrito —que es el que normalmente conoce del amparo en esta vía—,³ debe resolver sobre la misma desde el mismo día en que se solicita, de manera provisional, por lo que en ocasiones el personal del juzgado debe tomar una decisión de enorme relevancia, dentro de veinticuatro horas.

Por consiguiente, he aquí algunos consejos prácticos sobre lo que la persona juzgadora, convenientemente, debe tener en cuenta al momento de recibir una nueva demanda de amparo, o una solicitud de suspensión.

2.1.1. *Suspensión de oficio o a petición de parte*

La medida cautelar suspensiva debe otorgarse a veces de plano, o de oficio, y a veces, puede otorgarse a petición de parte, en función de la naturaleza y gravedad del acto reclamado, ¿qué significa esto?

2.1.1.1. *Suspensión “de oficio y de plano”*

Cuando debe otorgarse “de oficio y de plano”, no se forma un cuaderno incidental, sino que el órgano jurisdiccional debe proveer sobre la suspensión en el mismo auto admisorio; y por lo tanto, en estos casos no se hace una distinción entre suspensión provisional y definitiva, pues la que se dicte en ese primer acuerdo, será la definitiva.

El órgano jurisdiccional de amparo debe otorgar la suspensión “de oficio y de plano”, cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de

³ En ocasiones, puede conocer del amparo indirecto un tribunal colegiado de apelación, o una autoridad del orden común en auxilio de los órganos jurisdiccionales de amparo. Artículo 35 de la Ley de Amparo.

procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas, penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, así como actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.⁴ En estos casos, el órgano jurisdiccional debe otorgar la suspensión, aunque no haya sido solicitada (de oficio), y además sin demora alguna, en el primer acuerdo que se dicte al recibirse la demanda de amparo (de plano).

Cabe resaltar que en estos supuestos, incluso si en ese primer acuerdo, no se admite la demanda, por ejemplo, porque el órgano jurisdiccional se declara incompetente o impedido, aun así debe proveerse de plano sobre la suspensión.⁵

2.1.1.2. *Suspensión “de oficio”*

Cuando la suspensión debe otorgarse “de oficio”, sí se forma el incidente, bajo las reglas de un incidente formado a petición de parte; pero el órgano jurisdiccional ordena su apertura por sí mismo, esto es, sin necesidad de que la parte quejosa lo solicite.

En el juicio de amparo indirecto promovido en contra de los actos emitidos dentro de un procedimiento de extradición,⁶ así como en contra de cualquier acto cuya consumación haría

⁴ Ver artículos 22 constitucional, y 126 de la Ley de Amparo.

⁵ Artículos 48, 53 de la Ley de Amparo.

⁶ Respecto del acto de extradición, propiamente, procede la suspensión de oficio y de plano, en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo; pero la Primera Sala ha interpretado que en términos de la fracción I del artículo 127 de dicha ley, procede también y simultáneamente la suspensión de oficio, respecto de todos los actos emitidos dentro del procedimiento.

Ver 1a./J. 165/2024 (11a.) (RD 2029664), GSJF, L. 44, Diciembre de 2024, T. I, Volumen 1, p. 213, bajo el rubro: “EXTRADICIÓN INTERNACIONAL. CUANDO SE SEÑALE COMO ACTO RECLAMADO, EN TODOS LOS CASOS EN LOS QUE SE ADMITA LA DEMANDA DE AMPARO DEBE DECRETARSE LA SUSPENSIÓN DE PLANO Y DE OFICIO PARA EVITAR QUE LA PERSONA SEA ENTREGADA AL PAÍS REQUIRENTE Y ADICIONALMENTE SE DEBE APERTURAR DE OFICIO EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN PARA PROVEER SOBRE LA EJECUCIÓN DE LOS RESTANTES ACTOS DECRETADOS DURANTE ESE PROCEDIMIENTO QUE AFECTEN O NO LA LIBERTAD PERSONAL, SIEMPRE QUE NO IMPLIQUEN LA ENTREGA DE LA PERSONA REQUERIDA”.

físicamente imposible restituir a la parte quejosa en el goce del derecho reclamado, procede la suspensión “de oficio”.⁷

2.1.1.3. Suspensión “a petición de parte”

En los casos en los que no tiene que otorgarse la suspensión “de oficio” ni “de oficio y de plano”, la persona juzgadora sólo debe ordenar la formación del incidente de suspensión, si la parte quejosa lo solicita expresamente.

De conformidad con lo expuesto, es importante que el órgano que recibe la demanda de amparo, revise de inmediato si es necesario pronunciarse sobre la suspensión del acto reclamado, pues dependiendo de la naturaleza y gravedad del acto reclamado, deberá otorgarla de oficio —y en su caso también de plano.

SANA PRÁCTICA JUDICIAL: PROCEDE LA SUSPENSIÓN DE OFICIO	
¿Qué?	¿Cómo?
Determinar si la suspensión procede de oficio o a petición de parte.	Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, se determina si la suspensión debe otorgarse de oficio o si debe solicitarla la quejosa, conforme a lo siguiente:
<i>Naturaleza del acto</i>	<i>Tipo de suspensión</i>
Actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas, penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, así como actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.	Suspensión “de oficio y de plano” No se abre incidente. Se concede la suspensión en el auto admisorio de la demanda de amparo.
Actos dentro del procedimiento de extradición, o cuya consumación hace físicamente imposible un efecto restitutorio del amparo.	Suspensión “de oficio”. Se abre incidente de suspensión, que se tramita bajo las mismas reglas que la suspensión a petición de parte.
Juicio de amparo directo: resolución que ponga fin a un juicio del orden penal.	Suspensión de oficio y de plano.
Todos los demás casos.	Suspensión sólo “a petición de parte”. Se tramita dentro del incidente de suspensión.

⁷ Artículo 127 de la Ley de Amparo.

2.1.2. *Incidente de suspensión*

En los casos en los que no procede la suspensión de plano, el órgano jurisdiccional debe ordenar la formación de un incidente de suspensión que se tramita “por cuerda separada” —esto es, en un expedientillo aparte, que se llama “cuaderno incidental”, para distinguirlo del “cuaderno principal”, que es en el que se tramita el juicio de amparo—. Si la suspensión debe concederse de oficio, la persona juzgadora debe ordenar la formación del cuaderno incidental con independencia de lo que solicite la quejosa, como se ha expuesto; y en caso contrario, el incidente únicamente debe formarse a petición de parte.

En el primer acuerdo de dicho cuaderno incidental, el órgano jurisdiccional debe proveer sobre la suspensión provisional, y citar a una audiencia incidental, dentro de los cinco días siguientes, en la que se dictará la sentencia interlocutoria correspondiente a dicho incidente, que tendrá por objeto, proveer sobre la suspensión definitiva del acto reclamado.⁸

Conviene resaltar algunos aspectos de este primer acuerdo dictado dentro del cuaderno incidental.

2.1.2.1. *Posponer la apertura del incidente por falta de requisitos*

En ocasiones, en acatamiento del principio de eficiencia, no conviene ordenar la apertura del incidente, si el órgano jurisdiccional advierte de inmediato algún impedimento para conceder la suspensión, o alguna irregularidad que debe subsanarse.

Esto sucede, por ejemplo:

- Cuando en la demanda de amparo (indirecto) tendría que solicitarse la suspensión (en función de que el acto reclamado no justifica la suspensión de oficio), y no se solicita expresamente, pero existen indicios de que el quejoso sí tiene la pretensión de solicitarla; porque tiene un capítulo de suspensión, o de alguna manera la parte quejosa parece plantear argumentos relacionados con la suspensión.
- Cuando sí se solicita expresamente, pero no se precisan los efectos para los cuales solicita la medida cautelar, y dichos efectos no son evidentes en función de la naturaleza del acto.

⁸ Artículo 138 de la Ley de Amparo.

- Cuando se solicita expresamente, pero no se precisan los actos reclamados respecto de los cuales la quejosa solicita la suspensión. En ocasiones puede interpretarse el silencio de la quejosa, en el sentido de que es su pretensión solicitar la suspensión respecto de todos los actos reclamados; pero existen supuestos en los que los efectos de dicha suspensión podrían ser dudosos en relación con la naturaleza de los actos, o que la persona juzgadora considere que no necesariamente conviene a sus intereses, en cuyo caso, bajo su discreción, puede prevenir a la quejosa en estos términos.
- También debe prevenirse en estos términos, cuando la parte quejosa no exhibió copias suficientes para la formación del incidente de suspensión.⁹

En estos supuestos tampoco es conveniente prevenir a la quejosa en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, esto es condicionando la admisión de la demanda de amparo al desahogo de la prevención, pues los defectos de la demanda en relación con la medida cautelar, no deberían afectar —y por ende, tampoco retardar— la admisión del juicio a trámite.

Lo más adecuado, más bien, es admitir la demanda, y decretar que no ha lugar a ordenar la apertura del incidente de suspensión, señalando como motivación para ello, los defectos detectados; y precisando que queda expedito el derecho de la quejosa para solicitar la suspensión del acto reclamado, cumpliendo con todos los requisitos respectivos, hasta en tanto se dicte sentencia ejecutoria en el cuaderno principal, en términos del artículo 130 de la Ley de Amparo.

2.1.2.2. *Compulsa y certificación de copias simples*

En ocasiones, las partes exhiben en el expediente principal documentos como pruebas en original o en copia certificada, e incluso exhiben las copias suficientes para que obren en el incidente, o viceversa. Durante la Octava Época, no se agregaban dichas copias en el incidente (o en el principal), o bien, no se les otorgaba valor probatorio alguno por ser copias simples. Esto, porque los cuadernos principal e incidental se tramitan por cuerda separada, y lo que obra en uno de ellos, no por eso debe considerarse parte del otro.

⁹ Último párrafo del artículo 114 de la Ley de Amparo.

Sin embargo, en aras de la celeridad procesal, durante la Novena Época se modificó este criterio,¹⁰ y en este supuesto, debe interpretarse que la voluntad del oferente es que las copias simples exhibidas sean cotejadas y certificadas por el propio órgano jurisdiccional,¹¹ para que obren en el otro expediente y adquieran el valor probatorio que les corresponda. Es importante que la persona juzgadora atienda a este criterio, y ordene de oficio la compulsión y certificación de las copias, pues de lo contrario, podría ordenarse la reposición del procedimiento.¹²

2.1.2.3. *Informe previo*

En el primer acuerdo del cuaderno incidental, el órgano jurisdiccional debe solicitar el informe previo a las autoridades responsables, para que lo rindan dentro del plazo de cuarenta y ocho horas.¹³

Aprovechando esta solicitud a la autoridad responsable, es conveniente que el órgano jurisdiccional emita algunas órdenes de carácter procesal, con fundamento en el artículo 80 CFPC (262 CNPCF), que sirven para administrar correctamente el caso y evitar dilaciones procesales, por ejemplo:

- La persona juzgadora puede prevenir a la autoridad responsable para que, al rendir el informe previo, se concrete a

¹⁰ Ver P./J. 71/2010 (9a) (RD 163758), publicada en la p. 7 del T. XXXII, Septiembre de 2010, SJFG, de rubro: “PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. SU OFRECIMIENTO Y DESAHOGO EN EL SUPUESTO QUE SE OFREZCAN DOCUMENTALES ORIGINALES O EN COPIA CERTIFICADA EN EL CUADERNO PRINCIPAL O EN EL INCIDENTAL CON COPIAS SIMPLAS (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 92/97)”.

¹¹ Dicha certificación debe hacerla la persona Secretaria, en ejercicio de la fe pública de la que se encuentra investida. Ver 2a./J. 19/2012 (10a.) (RD 2000319), SJFG, L. VI, Marzo de 2012, T.1, p. 401, de rubro: “CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ORDENARLA DE OFICIO, RESPECTO DE LOS EXHIBIDOS CON LA DEMANDA DE AMPARO, PARA QUE OBREN EN EL CUADERNO INCIDENTAL, AL DICTAR LA RESOLUCIÓN ATINENTE A LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA (REQUISITO CONTENIDO EN LA JURISPRUDENCIA P./J. 71/2010)”.

¹² Ver 2a./J. 20/2012 (10a.) (RD 2000455), SFJG, L. VI, Marzo de 2012, T.1, p. 402, de rubro: “REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO. PROCEDE ORDENARLA SI EL JUEZ FEDERAL OMITIÓ DISPONER, DE OFICIO, LA CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS QUE SE ANEXAN A LA DEMANDA DE AMPARO”.

¹³ Artículo 138, fracción III, de la Ley de Amparo.

expresar si es o no cierto el acto reclamado que se le atribuye, así como las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión, y en su caso, para que proporcionen los datos que tengan a su alcance que permitan al órgano jurisdiccional establecer el monto de las garantías correspondientes.

- Se puede apercibir a las autoridades que de no rendir su informe, se presumirá cierto el acto reclamado, para el sólo efecto de la suspensión, en términos del artículo 142 de la Ley de Amparo.
- Se puede apercibir a las responsables que, en caso de que al rendir su informe previo expresen un hecho falso o nieguen la verdad de los hechos, podrían incurrir en el delito que se sanciona con pena de tres a nueve años de prisión, multa de cincuenta a quinientos días, destitución e inhabilitación de tres a nueve años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos, en términos del artículo 262, fracción I, de la Ley de Amparo.
- Se puede advertir a las autoridades responsables que, de conformidad con la fracción I del artículo 28 de la Ley de Amparo, están obligadas a recibir los oficios que se les hagan llegar, esto para evitar que la autoridad se niegue a recibirlos, bajo la excusa de alguna imprecisión en su denominación, que no sea substancial; bajo el apercibimiento de que si lo hace, y no existe duda y resulta evidente la existencia de la autoridad, el actuario hará del conocimiento del encargado de la oficina correspondiente que no obstante esta circunstancia, se tendrá por hecha la notificación; y si a pesar de esto subsiste la negativa, asentará la razón en autos y se tendrá por hecha, haciéndose responsables de la falta de cumplimiento de la resolución que los propios oficios contengan. Además, puede apercibirse a las autoridades que en ese supuesto, se les impondrá una multa de cien días del valor inicial diario de la unidad de medida y actualización, conforme a lo establecido en el artículo 245 de la Ley de Amparo. Lo anterior, con la precisión de que podrán hacer la aclaración correspondiente en cuanto a su denominación correcta, al rendir su informe.

2.1.2.4. *Audiencia*

En el primer acuerdo del incidente de suspensión, el órgano jurisdiccional debe citar a las partes a la audiencia incidental, que debe celebrarse dentro de los cinco días siguientes.¹⁴

2.1.2.5. *Actos reclamados materia de la suspensión*

El hecho de que la parte quejosa señale con precisión los actos reclamados en su demanda de amparo,¹⁵ en la que además se solicite la medida cautelar, no necesariamente significa que sea su pretensión que se otorgue la suspensión respecto de todos y cada uno de esos actos. Si no es claro, puede prevenirse a la parte quejosa.

De lo contrario, es aconsejable que desde el primer acuerdo del incidente de suspensión, el órgano jurisdiccional señale con precisión cuáles son los actos que serán objeto de estudio al pronunciarse sobre la medida cautelar. Esto ayuda a precisar y delimitar la litis del incidente, y por lo tanto, a resolver de manera congruente lo efectivamente planteado.

2.2. REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN

Para el otorgamiento de la medida cautelar, consistente en la suspensión —tanto provisional como definitiva— del acto reclamado, deben cumplirse ciertos requisitos derivados tanto de la ley como de la jurisprudencia.¹⁶ La falta de cualquiera de ellos conduce a la negativa de la suspensión. Por lo tanto, considero conveniente que el funcionario judicial lleve una lista de palomeo

¹⁴ Artículo 138, fracción II, de la Ley de Amparo.

¹⁵ Esto debe hacerlo la quejosa, en términos de la fracción IV del artículo 108, y de la fracción IV del artículo 114, ambos de la Ley de Amparo.

¹⁶ Jurisprudencia [J] PC.IV.A. J/35 A (Décima Época [10a.]) (Registro digital [RD] 2015103), del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en la página [p] 1561 del Libro [L] 46, Septiembre de 2017, Tomo [T] II, de la *Gaceta* [G] del *Semanario Judicial de la Federación* [SJF], bajo el rubro: “SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. TÉCNICA PARA ANALIZAR LOS REQUISITOS NECESARIOS PARA CONCEDERLA”; y

XXVII.3o. J/2 (10a.) (RD 2007358), del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, publicada en la p. 2347 del L. 10, Septiembre de 2014, T. III, de la GSJF, bajo el rubro: “SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. REQUISITOS DE PROCEDENCIA CONFORME A LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013”.

(checklist), y la llene incluso antes de redactar el acuerdo o resolución correspondiente, pues en caso de que uno de los requisitos no se cumpla, puede detenerse allí el estudio.

El análisis de estos requisitos guarda cierto orden, y aunque no es muy claro que sea obligatorio para la persona juzgadora, recomendando ampliamente seguir dicho orden, porque lo que va resolviéndose respecto de cada uno de ellos, podría ser premisa o presupuesto para resolver los siguientes.

SANA PRÁCTICA JUDICIAL: VERIFICACIÓN DE REQUISITOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES	
¿Qué?	¿Cómo?
Verificar el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales para el otorgamiento de la suspensión	<p>Elaborar una “checklist”, en la que se enlisten y verifiquen los siguientes requisitos legales y jurisprudenciales para el otorgamiento de la suspensión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que la suspensión se haya solicitado expresamente. • Que se demuestre la existencia del acto reclamado. • Que el acto reclamado sea susceptible de suspensión. • Que se demuestre el interés suspensorial. • Que el asunto supere un análisis ponderado entre la apariencia del buen derecho y el interés social o las disposiciones de orden público.

A continuación, se analiza cada uno de los requisitos en mención.

2.2.1. *Solicitud expresa de parte*

Desde el auto admisorio de la demanda de amparo, la persona juzgadora debe preguntarse si la suspensión debe otorgarse de oficio o de plano, o bien, si puede otorgarse a petición de parte, como se dejó expuesto con antelación.

Sin embargo, al ser un elemento esencial de la suspensión a petición de parte, en términos de la fracción I del artículo 128 de la Ley de Amparo, es aconsejable que tanto en el acuerdo inicial del incidente, como en la sentencia interlocutoria, se verifique y se exponga en un apartado especial si la quejosa solicitó o no la suspensión de los actos reclamados objeto del incidente.

2.2.2. *Certeza de los actos reclamados*

La demostración de la existencia del acto reclamado es un presupuesto procesal para la procedencia del juicio de amparo, por lo

que su estudio principal debe realizarse en la sentencia definitiva que se dicte en el cuaderno de amparo.

Sin embargo, tanto de la jurisprudencia como de los artículos 140 y 142 de la Ley de Amparo, se desprende que el órgano jurisdiccional debe verificar la certeza del acto reclamado al pronunciarse sobre la suspensión.

Esto ha generado una discutida paradoja: si el órgano jurisdiccional, al pronunciarse sobre la suspensión, encuentra que no se ha demostrado la existencia del acto reclamado, ¿puede sobreseer en el cuaderno principal, con fundamento en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo?

La respuesta es negativa, en mi opinión, pues en este último precepto se dispone claramente que la parte quejosa tiene oportunidad de demostrar la existencia del acto reclamado hasta la audiencia constitucional, por lo que difícilmente podría sobreseerse antes, con base en las constancias del incidente.

Pero sobre todo, considero que la valoración probatoria que debe hacer el órgano jurisdiccional para verificar la existencia del acto reclamado en el incidente de suspensión, es únicamente para el efecto de determinar si concede o no la medida cautelar, de manera que no debe sentar un prejuicio en relación con la demostración del acto reclamado en el cuaderno principal.

Por último, considero que el nivel de exigencia probatoria que se requiere para tener por acreditada la existencia del acto reclamado en la sentencia interlocutoria, es mayor al que se requiere al proveer sobre la suspensión provisional; tan es así que en el primer acuerdo del incidente, basta con la afirmación de la parte quejosa, bajo protesta de decir verdad, para que el órgano jurisdiccional deba presumir la existencia de dicho acto, pues en ese momento procesal, ni siquiera se ha llevado a cabo un periodo probatorio.¹⁷

¹⁷ Lo anterior, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 5/93 (Registro 206395) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 12 del Tomo 68, correspondiente a agosto de 1993, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, bajo el rubro y texto siguientes:

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO. Para decidir sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, los Jueces de Distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas

2.2.3. Posibilidad de paralización

Mucho se ha discutido en relación con este tema, y ciertamente, en la práctica judicial se ha abusado de este concepto tanto por ciertas personas juzgadoras como por litigantes.

Sin embargo, debido a su naturaleza de medida cautelar, yo considero que un requisito esencial para otorgar la suspensión del acto reclamado, es que pueda materializarse, esto es, que pueda ejecutarse en la realidad en el momento en el que se emite. Por consiguiente, tanto al dictar el primer acuerdo del incidente, para pronunciarse sobre la suspensión provisional, como al dictar la sentencia interlocutoria, para la definitiva, considero que es aconsejable que la persona juzgadora destine un apartado de su resolución para estudiar si la medida cautelar puede materializarse, surtiendo los efectos para los cuales se emitió conforme a su naturaleza —solicitados por la quejosa o diseñados el órgano jurisdiccional—, o bien, si existe algún obstáculo material o jurídico para ello.

Existe un obstáculo material para la suspensión, cuando sea físicamente imposible ejecutarla, o cuando el acto reclamado no sea materialmente susceptible de paralización. Esto puede suceder, por ejemplo, en los siguientes casos:

- El acto reclamado ya fue ejecutado y es materialmente imposible deshacer la ejecución.¹⁸
- Cuando el acto reclamado no tiene por sí solo una ejecución material, por no contener una orden de autoridad o por ser simplemente declarativo.¹⁹

sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos. Ello sin perjuicio de analizar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.

¹⁸ Por ejemplo, si el amparo se promueve contra una orden de arresto administrativo por violación al reglamento de tránsito (alcoholímetro), si la parte quejosa ya cumplió en su totalidad con las horas de arresto, es imposible suspender dicha orden.

¹⁹ Un ejemplo de esto puede ser —dependiendo de las circunstancias del caso— un oficio que únicamente constituya una comunicación entre autoridades.

Por su parte, existe un obstáculo jurídico, cuando existe alguna disposición que impide la ejecución de la suspensión. Este aspecto es mucho más difícil de abordar, pues debemos recordar que al emitir la suspensión, como medida cautelar, el órgano jurisdiccional no resuelve ninguna cuestión jurídica de fondo, sino que únicamente emite una orden judicial para que materialmente, se conserve un estado de cosas que permite el trámite normal del juicio, y se eviten en lo posible los daños que se causan por el transcurso del tiempo, y que el juicio se quede sin materia. En este sentido, parece contradictorio afirmar que puede existir algún obstáculo jurídico, para la implementación de una orden judicial de naturaleza estrictamente material.

Lo que sucede, es que puede existir una norma de orden público que impida los efectos que pudiera tener la suspensión, incluso considerando a ésta como una simple orden material y temporal.

Para entender esto correctamente, debe definirse con precisión a qué se refiere lo dispuesto en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, al establecer como uno de los requisitos para conceder la suspensión a petición de parte, que su otorgamiento no produzca perjuicio al interés social ni contravenga disposiciones de interés público.

Si interpretamos que “interés social” es lo que a la gente le interesa, y que “orden público” es algo obligatorio porque el Estado así lo manda, entonces no procedería la suspensión en prácticamente ningún asunto, pues todos los actos de autoridad y las leyes reclamables en amparo, al menos en teoría, son obligatorios y vinculantes (de lo contrario difícilmente existiría interés jurídico o legítimo), y en un Estado de Derecho, su cumplimiento le interesa a la sociedad.

Más bien, estos conceptos se refieren a dos supuestos exclusivamente:

- Que la situación de hecho que la persona juzgadora pretende implementar o conservar mientras dura el juicio de amparo, se encuentre expresamente prohibida por la ley.
- Que ordenar la suspensión implique un desacato a la ley, en un grado inadmisibile.

En el primer supuesto, pueden citarse como ejemplo las diversas fracciones del artículo 129 de la Ley de Amparo. En efecto, difícilmente podría ser válida una suspensión cuyo efecto sea que

se permita la consumación o continuación de delitos.²⁰ Estas hipótesis, por lo tanto, sí constituyen un obstáculo jurídico para la concesión de la suspensión.

En el segundo supuesto, la persona juzgadora debe evaluar caso por caso, si el efecto de la suspensión genera un desacato inadmisibles de la ley, mediante la ponderación entre la afectación al orden público e interés social, y la apariencia del buen derecho; pero como se verá más adelante, dicho ejercicio debe hacerse en otro apartado.

Por lo tanto, el hecho de que la ejecución de la suspensión no sea compatible con la aplicación de la ley, no es por sí mismo, necesariamente, un obstáculo jurídico para la suspensión. Es más, muchas veces el acto reclamado es esa misma ley, y es permisible que la suspensión tenga por efecto su inaplicación, mientras dura el juicio. Esto es admisible, porque como se apuntó, la suspensión no es un pronunciamiento de fondo, sino una medida cautelar, por lo que es preferible que se posponga por cierto tiempo la aplicación de la ley o del acto reclamados, a que se aplique una ley o acto que eventualmente podrían ser declarados inconstitucionales, causando de inmediato daños a la parte quejosa.

Por último, puede existir también un obstáculo jurídico, cuando los efectos que pudieran imprimirse a la suspensión, necesariamente serían contrarios a la propia naturaleza de la medida cautelar. Esto sucede, principalmente, cuando los efectos de la suspensión serían constitutivos de derechos.

En efecto, el órgano jurisdiccional de amparo está facultado para diseñar los efectos de la medida cautelar, de tal manera que se logren sus finalidades, que consisten como se ha expuesto, en evitar que el juicio de amparo se quede sin materia, y que se evite que la ejecución de la ley o del acto reclamado cause daños de imposible o difícil reparación, que la quejosa no se encuentra obligada a soportar por su gravedad o por el riesgo que genera su causación a lo largo del tiempo. Dicha facultad puede implicar,

²⁰ Mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de junio de 2024, se despojó a los órganos jurisdiccionales de amparo para conceder la suspensión, excepcionalmente, aún cuando se actualizara alguno de estos supuestos, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pudiera causarse mayor afectación al interés social. Dicho precepto sería de utilidad si, por ejemplo, para evitar una catástrofe natural o sus efectos, la persona juzgadora pudiera decretar cierta situación de hecho, aunque con ello se permitiera la continuación de delitos.

que la persona juzgadora no sólo ordene la paralización de los efectos que se deriven de los actos reclamados, sino también restituir provisionalmente a la parte quejosa en el goce de un derecho que previamente tenía, mientras se dicta sentencia en lo principal, tal como se establece expresamente en el segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo.²¹

Sin embargo, la medida cautelar no debe tener efectos constitutivos de derechos, esto es, no puede crear derechos que la quejosa no tenía antes de la emisión del acto reclamado, pues la finalidad de la suspensión es la de conservar vigentes e inalterados los derechos preexistentes del gobernado, pero no puede ser generadora o constitutiva de derechos, ya que así se prohíbe expresamente en el segundo párrafo del artículo 131 de la Ley de Amparo.²²

En torno a este tema, surgió la discusión respecto de los actos negativos u omisiones.

Hasta hace poco tiempo, se sostuvo que las omisiones no podían ser objeto de suspensión, pues los efectos implicarían obligar a la autoridad responsable a actuar para que cese la omisión, con lo cual se darían efectos constitutivos a la medida cautelar, en contra de la prohibición expresa de la ley.

Sin embargo, conforme a los últimos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la naturaleza positiva u omisiva del acto reclamado no debe ser un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución "atendiendo a la naturaleza del acto reclamado", que refiere el artículo 147 de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados. Más bien, el parámetro que se debe emplear, consiste en determinar si los efectos de una eventual concesión de la suspensión, equivaldrían a los efectos de una eventual sentencia de amparo (lo cual va en contra de su propia naturaleza, pues una de sus

²¹ Artículo 147. (...)

Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

²² Artículo 131. (...)

En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquéllos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.

finalidades es precisamente conservar la materia del juicio), o bien, si dichos efectos suspensivos podrían retrotraerse en caso de que la parte quejosa no obtuviera una sentencia favorable en el cuaderno principal.²³

2.2.4. *Interés suspensivo*

Uno de los requisitos de procedencia del juicio de amparo es que sea promovido por parte agraviada,²⁴ esto es, por quien resiente una afectación real y actual en su esfera jurídica, ya sea de manera directa, consistente en la afectación de un derecho subjetivo del que sea titular la quejosa (interés jurídico) o bien, indirecta, generado en virtud de su especial situación frente al orden jurídico (interés legítimo), pero en cualquier caso, jurídicamente relevante, y que por ende pueda traducirse en un beneficio en caso de que la quejosa obtenga un fallo favorable.

Pues bien, ese interés jurídico o legítimo también es un requisito para la procedencia de la suspensión del acto reclamado, pues la esencia de la suspensión es la paralización de una ley o acto, en favor de una persona que al menos tiene la verosimilitud de la titularidad de un derecho (aparición del buen derecho), en el que resiente una afectación real y actual.

Sin embargo, cuando se trata de la suspensión del acto reclamado, el estudio de este requisito de procedencia se ha discutido ampliamente y ha sufrido modulaciones en los distintos criterios jurisprudenciales. Por eso, prefiero hablar de “interés suspensivo”, “cautelar” o “suspensional (sic)”,²⁵ para hacer referencia a ese mismo requisito, pero cuando es analizado al proveer sobre la medida cautelar de suspensión del acto reclamado.

²³ 2a./J. 22/2023 (11a.) (RD 2026730), GSJF, L. 26, Junio de 2023, T. V, p. 4497, de rubro: “SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CON EFECTOS RESTITUTORIOS. PARÁMETROS QUE DEBE TOMAR EN CUENTA EL JUZGADOR AL ANALIZAR LA POSIBILIDAD DE CONCEDERLA ANTE LA EVENTUALIDAD DE QUE, CON ELLO, SE DEJE SIN MATERIA EL JUICIO DE AMPARO EN LO PRINCIPAL”.

²⁴ Vid. fracción I del Artículo 107 constitucional.

²⁵ TA I.4o.A.15 K (10a.) (RD 2003294), del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, SJFG, L. XIX, Abril de 2013, T. 3, p. 2166, de rubro: “INTERÉS SUSPENSIONAL. SU NOCIÓN EN EL CONTEXTO DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN X, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011”.

Una de las modulaciones del interés suspensivo, es el nivel de exigencia probatoria. Mientras que en el juicio de amparo, el interés jurídico o legítimo debe demostrarse plenamente, y no a base de presunciones,²⁶ cuando ese requisito se estudia para determinar si procede otorgar la suspensión, es suficiente con que se demuestre mediante presunciones o inferencias,²⁷ y con una exigencia de nivel probatorio menos estricta tratándose de la suspensión provisional, que de la definitiva.²⁸

Asimismo, existe una distinción en relación con la carga probatoria, para la procedencia de la suspensión, que no aplica en el cuaderno principal. Si la parte quejosa promovió su demanda de amparo ostentando un interés legítimo, para obtener la suspensión debe demostrar el daño inminente que causará la ejecución del acto reclamado,²⁹ aunque nuevamente, basta con una demostración indiciaria.³⁰

Dentro de esta distinción, merecen una mención expresa los asuntos relacionados con daños medioambientales. Muchos de los juicios de amparo en los que se hacen valer, son promovidos por asociaciones protectoras de derechos humanos, y personas que ostentan un interés legítimo y no jurídico —de hecho, en el plano del derecho medioambiental, se ha desarrollado de manera esencial el concepto mismo del interés legítimo.

²⁶ 2a./J. 16/94 (8a) (RD 206338), GSJF, Núm. 82, Octubre de 1994, p. 17, de rubro: “INTERÉS JURÍDICO, AFECTACIÓN DEL. DEBE PROBARSE FEHACIENTEMENTE”.

²⁷ Ver 2a./J. 61/2016 (10a.) (RD 2011840), p. 956 del L. 31, Junio de 2016, T. II, GSJF, de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO, BASTA QUE EL QUEJOSO LO DEMUESTRE DE MANERA INDICIARIA”.

²⁸ T. III, XXVII.3o. J/2 (10a.) (RD 2007358), GSJF, L. 10, Septiembre de 2014, p. 2347, de rubro: “SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. REQUISITOS DE PROCEDENCIA CONFORME A LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013”.

²⁹ P./J. 19/2020 (10a.) (RD 2022619), GSJF, L. 82, Enero de 2021, T. I, p. 9, de rubro: “SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO”.

³⁰ TA IV.2o.A.35 K (10a.) (RD 2004252), del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en el SJFG, L. XXIII, Agosto de 2013, T. 3, p. 1674, bajo el rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. EL QUEJOSO DEBE ACREDITARLO PRESUNTIVAMENTE Y NO EXIGIRSE UN GRADO DE PRUEBA PLENA.”

Uno de los principios que rigen al derecho ambiental, y por ende al juicio de amparo en materia medioambiental, es el principio de prevención,³¹ que se desprende del artículo 4º constitucional, y una correcta interpretación de dicho precepto, en mi opinión, arroja que al ejercerse la facultad reguladora, mediante la expedición de normas, actos o resoluciones que probablemente conlleven una afectación al medio ambiente, la autoridad tiene el deber de ejercer sus facultades adoptando todas las medidas indispensables para evitar o mitigar los riesgos ambientales, lo cual implica el deber de realizar una evaluación de riesgos ambientales de la forma más informada posible y de ser el caso, a través de la intervención y valoración de profesionales especializados en la materia; y una eventual omisión en la actuación de la autoridad en este sentido, contraviene por sí misma el principio de precaución.³²

Pues bien, este principio debe servir como filtro al analizar la carga probatoria reforzada que pesa sobre la parte quejosa, en términos del primer párrafo del artículo 131 de la Ley de Amparo, para demostrar el daño inminente, pues demostrar el daño medioambiental, de suyo es muy complejo y en todo caso materia del caudal probatorio del cuaderno principal —pues la prueba pericial, que es la más adecuada para demostrar cuestiones científicas, no es admisible en el incidente de suspensión, en términos del artículo 143 de la propia ley—. Esto no necesariamente significa que tratándose de juicios de amparo medioambientales, la parte quejosa quede exenta de esta carga probatoria reforzada; sino que más bien es necesario abordar esta cuestión a través de criterios más adecuados a la materia. Por ejemplo, en lugar de “daño inminente” debe hablarse de “riesgo ambiental”, y la carga de la prueba debe revertirse, o al menos, distribuir de manera compartida con la autoridad responsable, para que ésta demuestre haber hecho un estudio de impacto y de riesgo ambiental.³³

³¹ TA XXVII.3o.15 CS (10a.), (RD 2017254), del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, p. 3092 del L. 55, Junio de 2018, T. IV, GSJF, de rubro: “Medio ambiente sano. PRINCIPIOS APLICABLES A SU PROTECCIÓN, CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDA”.

³² TA 1a. CCXCIII/2018 (10a.) (RD 2018769), p. 390 del L. 61, Diciembre de 2018, T. I, GSJF, de rubro: “PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN SU IMPLEMENTACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN”.

³³ Ver 1a./J. 192/2023 (11a.) (RD 2027842), GSJF, L. 32, Diciembre de 2023, T. II, p. 1848, de rubro: “SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA MEDIOAM-

2.2.5. *Ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social y el orden público*

La medida cautelar consistente en la suspensión del acto reclamado, se rige por el principio de *utilitas*; esto es, sólo es procedente si el beneficio que se obtendrá con la medida, es mayor que el daño o la afectación que producirá.

Para determinar si se cumple con este principio, el órgano jurisdiccional debe realizar un ejercicio de ponderación, en el que de un lado, se sopesa el beneficio que obtendrá la parte quejosa con el otorgamiento de la suspensión, que consiste en la afectación a la apariencia del buen derecho que se evitará; y del otro lado, debe ponderarse la afectación que la suspensión causará al interés social o al orden público.³⁴

Puede afirmarse que es ponderablemente suficiente el beneficio que obtendrá la parte quejosa, si se advierte que mediante la suspensión, no se quedará sin materia el juicio de amparo, o que se evitará que sufra un daño de imposible o difícil reparación, en relación con la importancia del derecho humano en juego.

Por su parte, puede justificarse la procedencia de la medida, sobre la base de que la afectación al interés social o al orden público es ponderablemente menor, si se advierte que mediante la medida cautelar, no se paralizará la actividad estatal de manera generalizada, sino únicamente en relación con la parte quejosa, que dicha paralización será sólo temporal, mientras dura el juicio de amparo, de manera que se pospone pero no se impide la ejecución del acto reclamado.

Con mayor razón, el test se supera si se advierte que la suspensión del acto reclamado, en realidad no afecta el interés social ni el orden público.

En cambio, si después de correr este test se advierte que la implementación de la medida cautelar causará una afectación desproporcionada al interés social, o que se impedirá que la autoridad

BIENTAL. EL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO, QUE ESTABLECE UN REQUISITO MÁS AGRAVADO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN CUANDO LA PARTE QUEJOSA ADUZCA INTERÉS LEGÍTIMO, DEBE INTERPRETARSE A LA LUZ DEL CONVENIO DE ESCAZÚ Y DE LOS PRINCIPIOS IN DUBIO PRO NATURA, DE PREVENCIÓN Y PRECAUTORIO”.

³⁴ Ver 2a./J. 204/2009 (9a) (RD 165659), publicada en la página 315 del Tomo XXX, diciembre de 2009, SJFG, bajo el rubro: “SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO”.

cumpla con su deber en el presente y futuro, y además, el beneficio de la quejosa será demasiado pequeño como para que esto valga la pena, entonces deberá negarse la medida cautelar.

2.3. EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN

Una vez que se ha verificado el cumplimiento de todos los requisitos anteriormente expuestos, esto es, que la quejosa ha solicitado efectivamente la suspensión, que se demuestra —al menos indiciariamente— la existencia del acto reclamado, que éstos son susceptibles de paralización, que la quejosa cuenta con interés suspensivo, y que el beneficio que recibiría con el otorgamiento de la suspensión, es ponderativamente más importante que la eventual afectación que podría causarse al interés social o al orden público, entonces debe concederse la medida cautelar, y la persona juzgadora debe diseñar los efectos de dicha suspensión.

Conforme a la legislación vigente, el órgano jurisdiccional cuenta con amplias facultades para diseñar los efectos suspensivos, en función de la naturaleza del acto reclamado, con tal de que se cumplan las finalidades de la medida cautelar.

Sin embargo, la Ley de Amparo establece algunos parámetros obligatorios para el diseño de los efectos suspensivos elaborado por la persona juzgadora. A continuación, me gustaría dejar un par de consejos prácticos relacionados con algunos de estos efectos regulados de la medida cautelar, respecto de los cuales tuve algunas dudas en mi experiencia como juzgador.

2.3.1. *Suspensión de actos de riesgosa ejecución*

Si la persona juzgadora advierte que la ejecución del acto reclamado es inminente, y puede generar daños de imposible reparación a la parte quejosa, la medida cautelar que se otorgue debe incluir como efecto, que la persona juzgadora ordene que las cosas se mantengan en el estado que guardan, hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva. Además, deben establecerse las medidas convenientes para que, sin que dejen de ser eficaces los efectos suspensivos, no se defrauden derechos de tercero, ni se cause daño a las personas interesadas, hasta donde sea posible, ni que se quede sin materia el juicio de amparo.³⁵

³⁵ Artículo 139 de la Ley de Amparo.

Como se observa, paralizar el estado de cosas para que se quede como está en el momento de decidir sobre la suspensión, no es una tarea fácil, existen muchos elementos que hay que tomar en cuenta para mantener cierto equilibrio, pues la persona juzgadora tiene que prevenir que su medida cautelar no cause más daño del que quizás pudiera evitar.

2.3.2. *Suspensión de actos privativos*

Si el acto reclamado se ha ejecutado, y debido a ello la parte quejosa dejó de estar en pleno goce del derecho fundamental que se hace valer en el amparo, la suspensión puede tener efectos restitutivos.³⁶ Lo que no es permisible, es que mediante la suspensión se constituya un derecho del que la quejosa no era previamente titular.

Por ejemplo, si el acto reclamado es una orden de arresto administrativo que ya se ha ejecutado (por ejemplo, alcoholímetro), el efecto de la suspensión es que se deje en inmediata libertad a la parte quejosa, en restitución de su derecho fundamental de libertad;³⁷ pues de lo contrario podría quedar sin materia el juicio de amparo.³⁸

Otro ejemplo de este criterio para diseñar los efectos de la suspensión, es el de los juicios de amparo promovidos en contra de denegación de atención médica o de suministro de medicamentos. Toda persona es, en todo momento, titular del derecho a la salud; y denegarle el acceso a los servicios de salud constituye una afectación a ese derecho —con independencia de que dicha denegación pueda resultar constitucionalmente válida, por ejemplo, por no cumplirse algún requisito de procedencia de la solicitud—. Por consiguiente, el otorgamiento de la suspensión para el efecto de que se dé acceso inmediato al servicio médico o al tratamiento que médico indicado, no significa que se esté constituyendo un derecho, sino que se está restituyendo a la persona quejosa, provisionalmente, en el goce de un derecho que ya tenía.

³⁶ Artículos 131, segundo párrafo, y 147 de la Ley de Amparo.

³⁷ En caso de que eventualmente se niegue el amparo o sobresea en el cuaderno principal, la autoridad responsable podrá ejecutar el arresto por las horas restantes.

³⁸ Si la quejosa cumple con todas sus horas de arresto, una eventual sentencia protectora no podrá tener ejecución material alguna.

En algunos casos la Corte ha considerado que la suspensión debía otorgarse de oficio y de plano, porque algunas de estas omisiones que atentan contra la salud de las personas, pueden constituir un tipo de tortura o poner en peligro la vida de las personas.³⁹

Estas medidas cautelares me parecen muy importantes, tan es así, que gracias a las mismas, el juicio de amparo ha demostrado ser un instrumento eficiente de acceso a la justicia en situaciones y momentos muy graves para los justiciables, como sucedió por ejemplo, cuando el Estado decidió no aplicar a los menores de edad la vacuna contra el virus SARS-CoV-2, o ante la grave crisis actual de desabasto de medicamentos.

Sin embargo, mi experiencia como juez me enseñó un aspecto fundamental que la persona juzgadora no debe desatender: que el otorgamiento de la medida cautelar y sus efectos, no deben basarse únicamente en el dicho de la persona quejosa. Tuve un asunto en el que la persona quejosa afirmó que requería de un medicamento, y concedí la suspensión. Afortunadamente, incluí una cláusula en la suspensión provisional, donde se señaló que la autoridad responsable, una institución de salud pública, debía suministrar dicho tratamiento, “siempre y cuando estuviera médicamente indicado”. En su informe previo, el médico tratante (una de las autoridades responsables) hizo del conocimiento del juzgado, que con base en el expediente médico de la persona quejosa, y debido a su situación particular de salud, el suministro de ese medicamento podría causarle un infarto y poner en peligro su vida.

Por lo tanto, recomiendo como buena práctica judicial, que la persona juzgadora no tome decisiones sobre materias de alta

³⁹ Ver por ejemplo, I.4o.A. J/1 K (11a.) (RD 2024193), del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, GSJF, L.10, Febrero de 2022, T. III, p. 2426, de rubro: “SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE APLICAR LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-COV-2 PARA LA PREVENCIÓN DE LA COVID-19 A LOS MENORES QUE CONFORMAN EL GRUPO ETARIO DE CINCO A ONCE AÑOS, AL ADVERTIRSE QUE COMPROMETE SU VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL, PRIVILEGIANDO EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR DE EDAD Y EL DERECHO A LA SALUD CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 40. CONSTITUCIONAL”; y XVII.1o.P.A. J/8 K (11a.) (RD 2025670), del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, GSJF, L. 20, Diciembre de 2022, T. III, p. 2641, de rubro: “SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA NEGATIVA U OMISIÓN DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE AFILIACIÓN O DE PROPORCIONAR SERVICIO MÉDICO AL BENEFICIARIO DE UN DERECHOHABIENTE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 126 DE LA LEY DE AMPARO”.

especialización técnica o científica, sin conocimiento de causa, y específicamente, que al otorgar la suspensión de acto reclamado en cuestiones que involucren conocimientos que escapen del ámbito jurídico o respecto de los cuales no tenga datos concretos en el expediente, condicione los efectos suspensivos a la decisión o información de un experto autorizado en la materia.

2.3.3. *Suspensión contra leyes*

Si el acto reclamado en el amparo es una norma general, y la persona juzgadora decide otorgar la suspensión, debe ordenar como efecto de la misma, que la norma no tenga efectos ni consecuencias (esto es, que se inaplique) en la esfera jurídica de la quejosa, si se trata de una norma autoaplicativa, y además, deberá diseñar los efectos adecuados respecto del acto de aplicación de dicha norma, si es heteroaplicativa⁴⁰ (o se reclama con motivo de su primer acto de aplicación).⁴¹

En la reforma de junio de 2024, se añadió un último párrafo al artículo 148 de la Ley de Amparo, en comentario, donde se dispuso que *“Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las suspensiones que se dicten fijarán efectos generales”*.

A pesar de la deficiencia técnica en la redacción de dicho párrafo (pues al proveer sobre la suspensión, la persona juzgadora todavía no sabe si en el expediente principal del amparo resolverá que la norma reclamada es inconstitucional), se advierte que la voluntad del legislador fue impedir que los órganos jurisdiccionales decreten suspensiones contra leyes con efectos generales; esto, en aplicación extensiva del principio de relatividad que rige para los efectos de la sentencia de amparo.⁴²

Con anterioridad a dicha reforma, algunas personas juzgadoras emitimos suspensiones ordenando expresamente que sus efectos fueran generales, por así considerarlo necesario en atención a

⁴⁰ Ver P./J. 55/97 (9a) (RD 198200), página 5 del Tomo VI, Julio de 1997, SJFG, bajo el rubro: “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”.

⁴¹ Artículo 148 de la Ley de Amparo.

⁴² Artículo 73 de la Ley de Amparo, en el que a propósito, mediante la misma reforma, se incluyó una disposición similar.

la naturaleza de los actos reclamados.⁴³ Como consecuencia de la reforma, no procederá el otorgamiento de la suspensión en ciertas materias, en las que la medida cautelar únicamente podría cumplir con su propósito si tiene efectos generales, a pesar de que se cumplan todos los requisitos aquí expuestos (solicitud expresa, certeza, posibilidad material, interés suspensivo y ponderación de la apariencia del buen derecho), pues el legislador prefirió que en estos supuestos no se proteja a nadie frente a una ley, antes que permitir una protección generalizada.

Sin embargo, dicha reforma no es impedimento para que la persona juzgadora, sin ordenar efectos generales, diseñe los efectos de la suspensión contra leyes, lo mejor que se pueda. Tampoco es impedimento para que dichos efectos puedan tener beneficiarios colaterales, a pesar de que la suspensión no se otorgue con efectos generales.

Piénsese, por ejemplo, en la norma conforme a la cual, las fábricas deban verter sus emisiones contaminantes tóxicos en los ríos, y que la persona propietaria de uno de los fundos ribereños de un río, promueva un juicio de amparo solicitando la suspensión del acto reclamado, por vulneración al derecho fundamental a un medio ambiente sano. La persona juzgadora tendrá que decidir si conforme a los artículos 139 y 148, otorga la suspensión —exclusivamente a la parte quejosa—, para el efecto de que se inaplique la norma y se paralice la emisión de dichas sustancias, aunque ello beneficie a todos los fundos ribereños de ese mismo río, y no solo a la parte quejosa; o bien, si en estricto acatamiento del tercer párrafo de este último precepto,⁴⁴ y atendiendo a la evidente voluntad del legislador, niega la suspensión, para evitar que tenga “efectos generales”, aunque con ello se cause un daño probablemente irreparable a la quejosa. Mi consejo sería adoptar la prime-

⁴³ Por ejemplo, tratándose de una norma relacionada con la materia de competencia económica, suele suceder que cualquier cambio en la normativa puede generar una distorsión en el mercado, de manera que la única forma de evitar esa distorsión, es interrumpiendo provisionalmente la vigencia de esa norma, pues de nada servirá a la parte quejosa que se otorgue la suspensión, si el daño que se le causará proviene de la afectación o la distorsión que generará la norma en todo el mercado.

⁴⁴ Artículo 148.— (...)

Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las suspensiones que se dicten fijarán efectos generales...

ra interpretación, pero eso dependerá, por supuesto, del criterio de cada persona juzgadora.

2.3.4. *Suspensión contra actos intraprocesales*

En términos generales, el juicio de amparo indirecto no procede contra actos intraprocesales, esto es, dictados dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, o de un procedimiento judicial, salvo que sean de imposible reparación o afecten a personas extrañas al juicio.⁴⁵

Esto significa, respectivamente, que se afecte un derecho fundamental sustantivo, y no adjetivo, de tal suerte que, aunque la parte quejosa obtuviera una resolución favorable en dicho procedimiento, no podría repararse esa afectación;⁴⁶ y que la demanda de amparo la promueva una persona que no es parte formal en el procedimiento, o que siéndolo, se ostenta como extraña por equiparación al no haber sido legalmente emplazada a juicio.⁴⁷

En estos casos, conceder la suspensión del acto reclamado para el efecto de que se paralice el procedimiento del que emana el acto reclamado, podría impedir una afectación a la apariencia del buen derecho de la parte quejosa, pero afectaría de manera desproporcionada el interés público, específicamente el principio de prontitud en la impartición de justicia, al dejar un procedimiento paralizado, pues muchas veces el retraso excesivo en la resolución de un procedimiento, en sí mismo es contrario a la justicia.

Por consiguiente, y en términos del artículo 150 de la Ley de Amparo, el efecto de la suspensión en esos supuestos debe consistir en dejar que continúe el procedimiento, hasta dejarlo en estado de resolución, esto es, hasta un momento procesal inmediatamente anterior al dictado de la resolución final; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse a la persona quejosa.

Este efecto permite que ambos procedimientos —el procedimiento de origen y el juicio de amparo— sigan su curso paralela-

⁴⁵ Artículo 107, fracciones III *b*), V y VI.

⁴⁶ P./J. 24/92 (8a) (RD 205651), GSJF, Núm. 56, Agosto de 1992, p. 11, de rubro: "EJECUCIÓN IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO DEL JUICIO, CUANDO ESTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DERECHOS SUSTANTIVOS".

⁴⁷ P./J. 7/98 (9a) (RD 196932), SJFG, T. VII, Enero de 1998, p. 56, de rubro: "PERSONA EXTRAÑA A JUICIO, CONCEPTO DE".

mente, y si eventualmente el procedimiento de origen se ve paralizado porque llegó a su estado de resolución, y el juicio de amparo no ha concluido, al menos no se paralizó todo el trámite.

Además, este efecto permite al órgano jurisdiccional de amparo, diseñar elementos adicionales a los efectos suspensivos. Por ejemplo, en los casos de procedimientos administrativos en los que se suspende a un funcionario público mientras dura el procedimiento de responsabilidad administrativa, o en los que se suspende o reduce el pago de pensiones, suele concederse la suspensión, no para que se paralice el procedimiento —lo cual, además, afectaría en mayor medida a la persona quejosa—, sino para el efecto de que dicho procedimiento continúe, pero se conceda a la quejosa, mientras tanto, la percepción provisional de un monto equivalente al mínimo vital.⁴⁸

2.4. GARANTÍA PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN

La persona juzgadora tiene a su cargo una tarea muy difícil al momento de proveer sobre la medida cautelar del juicio de amparo, sobre todo al formar el incidente de suspensión y pronunciarse sobre la suspensión provisional, pues debe hacerlo dentro de las veinticuatro horas desde que recibe la demanda de amparo, o la solicitud de suspensión. Al estudiar su procedencia y al diseñar sus efectos, como se ha dejado expuesto con antelación, no dice el derecho, sino que da una orden para que el estado de hecho que guardan las circunstancias del caso se mantenga en ciertas condiciones, y debe tomar en cuenta muchos elementos que pueden desestabilizar ese estado de cosas.

No es extraño, en este sentido, que mediante el otorgamiento de la suspensión puedan generarse daños o perjuicios a un tercero,

⁴⁸ Ver, por ejemplo, TA XV.1o.3 A (11a.) (RD 2028993), del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, GSJF, L. 38, Junio de 2024, T. IV, p. 4335, de rubro: “SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN AMPARO INDIRECTO. PROCEDE PARA QUE SE OTORQUE A LA PERSONA JUBILADA POR RETIRO FORZOSO UN MÍNIMO VITAL MIENTRAS SE RESUELVE EL FONDO DEL ASUNTO”, y TA VI.1o.A.16 A (11a.) (RD 2028229), del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, GSJF, L. 34, Febrero de 2024, T. V, p. 4793, de rubro: “SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA RETENCIÓN DE UN PORCENTAJE DE LA DIETA QUE RECIBE UN SERVIDOR PÚBLICO, DECRETADA EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA INCOADO EN SU CONTRA, SIN QUE SE HAYA PROVEÍDO SOBRE LA SUSPENSIÓN DE SU CARGO”.

en cuyo caso, es válido concederla, pero la persona juzgadora debe fijar una garantía.

En este sentido, conforme al artículo 132 de la Ley de Amparo, en los casos en los que proceda la suspensión (por cumplirse con todos los requisitos, esto es, solicitud expresa, existencia del acto, posibilidad material de suspensión, interés suspensivo y mayor ponderación de la apariencia del buen derecho), pero su otorgamiento pueda causar daños o perjuicios⁴⁹ a un tercero, la parte quejosa debe otorgar una garantía bastante para reparar ese daño o indemnizar esos perjuicios, causados como consecuencia del cumplimiento de la medida cautelar, en caso de que dicha parte quejosa no obtenga sentencia favorable en el juicio de amparo.

A continuación, expongo algunos consejos prácticos para el diseño y trámite de esta figura jurídica.

2.4.1. *Establecimiento y cuantificación de la garantía (casos no fiscales)*

Lo primero que en mi concepto debe tomar en cuenta la persona juzgadora, es si puede identificarse a un tercero que pueda sufrir daños o perjuicios por el otorgamiento de la suspensión. Si en el juicio de amparo existe un tercero extraño, en términos de la fracción III del artículo 5 de la Ley de Amparo, exista una alta posibilidad de que ese sea el tercero que puede sufrir los daños o perjuicios. Pero no necesariamente, también puede tratarse de un tercero extraño al juicio de amparo.

En cambio, debe tomarse en cuenta que si el tercero que puede sufrir esos daños o perjuicios es la autoridad responsable, no debe exigirse una garantía, pues ésta no acude al juicio de amparo como persona moral titular de derechos patrimoniales, sino como autoridad en un plano de supra a subordinación.

Tampoco es exigible una garantía (ni contragarantía), a cargo de la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, ni de los núcleos de población ejidales o comunitarias.⁵⁰

⁴⁹ Cabe recordar en este punto, que conforme los artículos 2108 y 2109 del Código Civil Federal, el daño (*damnum infecti*), es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, como consecuencia de determinado acto, y el perjuicio o lucro cesante (*lucrum cesans*), es la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido si no se hubiera llevado a cabo determinado acto.

⁵⁰ Artículos 132, último párrafo y 137 de la Ley de Amparo.

Determinado lo anterior, la persona juzgadora debe determinar el monto de la garantía. Si de autos no puede desprenderse de autos una cantidad exacta, o cuando puedan afectarse derechos que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional debe fijar discrecionalmente el importe de las garantías, para lo cual, regularmente tendría que tomar en cuenta los montos materia de litis en el procedimiento de origen, la anterior de los actos reclamados sus efectos, etc.⁵¹

Por ejemplo, en un asunto en el que se reclame una regulación tarifaria, puede concederse la suspensión (si es que cumple con todos los requisitos), y ordenarse a la parte quejosa que otorgue una garantía equivalente a las ganancias que esto le produciría —por ejemplo la tarifa que pagará, menos la que hubiera tenido que pagar—, durante el tiempo que podría durar el juicio de amparo, que podría fijarse regularmente en seis meses, aunque hay que atender a las circunstancias del caso.⁵²

Otro elemento que debe tomarse en cuenta, es la forma en que la parte quejosa podría otorgar la garantía. Normalmente, puede hacerse por cualquiera de los medios reconocidos en la ley, por ejemplo, caución, depósito, fianza, contrafianza, garantía hipotecaria;⁵³ y el otorgamiento de dicha garantía debe demostrarse ante el órgano jurisdiccional de amparo. Esto es, por ejemplo, si la parte quejosa decide garantizar mediante fianza, debe presentar la

⁵¹ Artículos 132, segundo párrafo, y 133, último párrafo, de la Ley de Amparo, y ver VI.2o.C. J/274 (RD 173657), SJFG, T. XXIV, Diciembre de 2006, p. 1182, de rubro: “SUSPENSIÓN EN AMPARO. LA DISCRECIONALIDAD DEL JUEZ DE DISTRITO PARA FIJAR EL MONTO DE LA GARANTÍA PARA QUE SURTA EFECTOS DICHA MEDIDA CAUTELAR DEBE SUSTENTARSE, ENTRE OTRAS CIRCUNSTANCIAS, EN LAS PRESTACIONES EXIGIDAS EN EL PROCEDIMIENTO DEL QUE EMANA EL ACTO RECLAMADO, PUES DE LO CONTRARIO INFRINGE EL ARTÍCULO 125 DE LA LEY DE LA MATERIA”.

⁵² VerP./J. 35/2018 (10a.) (RD 2018983), GSJF, L. 62, Enero de 2019, T. I, p. 10, de rubro: “SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. FORMA DE CALCULAR EL PLAZO QUE DEBE TOMARSE EN CUENTA A EFECTO DE FIJAR EL MONTO DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 132 DE LA LEY DE AMPARO”, y TA I.3o.C.117 K (RD 161307), del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, SJFG, T. XXXIV, Agosto de 2011, p. 1357, de rubro: “GARANTÍA PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. INDICADORES PARA DETERMINAR EL PLAZO PROMEDIO PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL AMPARO INDIRECTO”.

⁵³ Puede cobrar aplicación, la jurisprudencia XIX.2o. J/9 (9a) (RD 197278), del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, SJFG, T. VI, Diciembre de 1997, p. 632, de rubro: “SUSPENSIÓN, GARANTÍA EN LA. PUEDE OTORGARSE POR CUALQUIERA DE LOS MEDIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY”.

póliza de fianza ante el órgano jurisdiccional de amparo, el cual debe guardarla en la caja fuerte.

2.4.2. *Garantía del interés fiscal*

En cambio, cuando el juicio de amparo se promueve en contra de actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal,⁵⁴ y se solicita la medida cautelar, en términos del artículo 165 de la Ley de Amparo, ésta sólo surtirá efectos si se garantiza el interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Esto es, en este tipo de asuntos fiscales, la persona juzgadora no debe determinar el monto de la garantía, ni recibir la póliza o documento mediante el cual se otorgue la garantía; sino que la parte quejosa debe demostrar haber otorgado la garantía ante la autoridad fiscal (federal, estatal o municipal) que en su caso, tendría que recibir el pago del crédito fiscal de que se trate; y por el monto del interés fiscal calculado precisamente en términos de la legislación fiscal.

Conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo, los únicos casos en los que el órgano jurisdiccional de amparo podría reducir el monto de la garantía (esto es, por debajo del interés fiscal), se dan cuando se haya practicado un embargo por las propias autoridades fiscales, éste haya quedado firme y los bienes del contribuyente embargados fueran suficientes para asegurar la garantía del interés fiscal, cuando el monto de los créditos excediere la capacidad económica de la persona quejosa, o cuando la persona quejosa sea un tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria

⁵⁴ Dentro de esta categoría pueden clasificarse no solamente los créditos fiscales determinados por la autoridad fiscal (el SAT, el ISSSTE, el IFT), por ejemplo, sino también todo tipo de contribuciones (entre los aprovechamientos están las multas administrativas no fiscales (ver 2a./J. 148/2005 (9a) (RD 176523), SJFG, T. XXII, Diciembre de 2005, p. 365, de rubro: "MULTAS ADMINISTRATIVAS NO FISCALES. PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO, EL QUEJOSO DEBE GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL ANTE LA AUTORIDAD EXACTORA O ACREDITAR HABERLO HECHO"), las leyes autoaplicativas que impongan obligaciones de naturaleza fiscal (ver TA XVIII.4o.15 A (10a.) (RD 2006861), del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, GSJF, L. 7, Junio de 2014, T. II, p. 1928, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. TRATÁNDOSE DE NORMAS AUTOAPLICATIVAS QUE CONTIENEN DIRECTA O INDIRECTAMENTE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS, SU EFECTIVIDAD ESTARÁ SUJETA A QUE EL QUEJOSO GARANTICE EL INTERÉS FISCAL Y LO ACREDITE ANTE EL JUZGADO DE DISTRITO"), etc.

al pago del crédito fiscal de que se trate; pesando sobre la parte quejosa, la carga de la prueba para demostrar que se actualiza alguno de estos casos de excepción.⁵⁵

2.4.3. *Efectividad de la suspensión*

Si al proveer sobre la suspensión (provisional o definitiva), el órgano jurisdiccional otorga la medida cautelar pero la condiciona al otorgamiento de una garantía, en los términos apuntados, la suspensión surte sus efectos desde luego y estará vigente, hasta en tanto se dicte sentencia interlocutoria en el incidente (en caso de la provisional), o bien, hasta que se dicte sentencia ejecutoriada en el cuaderno principal de amparo (si se trata de la suspensión definitiva); pero conforme al artículo 136 de la Ley de Amparo, dejará de surtir efectos si dentro del plazo de cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo o resolución de suspensión, la parte quejosa no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional. No obstante lo anterior, mientras no se ejecute, la parte quejosa podrá exhibir la garantía, con lo cual, de inmediato, volvería a surtir efectos la medida suspensiva.

2.4.4. *Cobro de la garantía*

Si se actualiza la condición a la que se sujeta la garantía de una suspensión, esto es, si se dicta sentencia definitiva ejecutoriada en el juicio de amparo, y no es favorable a los intereses de la parte quejosa (si se sobresee en el juicio o se niega el amparo), entonces conforme al artículo 156 de la Ley de Amparo, la tercera persona en favor de la cual se fijó la garantía (o el fisco), puede hacer efectiva la responsabilidad proveniente de esa garantía, mediante un incidente que se tramita ante el mismo órgano jurisdiccional que concedió la suspensión, mismo que puede promoverse dentro de los seis meses siguientes contados a partir de que surta efectos la notificación a las partes de la resolución que en definitiva ponga fin al juicio.

⁵⁵ TA XXIII.2o.25 A (11a.) (RD 2030276), GSJF, L. 48, Abril de 2025, T. II, Volumen 2, p. 1140, de rubro: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE CONCEDE CONTRA CRÉDITOS FISCALES, CORRESPONDE AL CONTRIBUYENTE DEMOSTRAR LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA DE LAS HIPÓTESIS PARA REDUCIR EL MONTO O DISPENSAR EL OTORGAMIENTO DE LA GARANTÍA DEL INTERÉS FISCAL".

Es importante entonces, tomar en cuenta que cuando causa ejecutoria la sentencia de amparo, desfavorable a la parte quejosa, el órgano jurisdiccional no debe devolver la póliza o documento acreditante de la garantía de que se trate, sino que debe conservarla seis meses más, y entonces deberá dar vista a las partes, y proceder a su devolución o cancelación, sin perjuicio de que la eventual responsabilidad por daños o perjuicios, pueda hacerse valer por la vía y ante la autoridad judicial que corresponda.

2.5. SUSPENSIÓN EN EL AMPARO DIRECTO

En el amparo directo, es la autoridad responsable quien recibe la demanda de amparo, y por lo tanto, quien debe pronunciarse sobre la suspensión del acto reclamado. Este diseño legislativo tiene por finalidad una mayor celeridad procesal, porque el órgano jurisdiccional de amparo, al momento de decidir sobre la admisión de la demanda de amparo, cuenta ya con el informe justificado, los autos originales del procedimiento de origen, y un pronunciamiento respecto de la suspensión.

Además, en el amparo directo, el acto reclamado es necesariamente una resolución definitiva que pone fin a un procedimiento, por lo que es relativamente sencillo que la autoridad responsable ordene la suspensión de su propio acto, pues no tiene que emitir una orden judicial que vincule a otras autoridades, y el efecto de la suspensión consiste, esencialmente, en paralizar la ejecución de dicha resolución.

Cuando se trate de juicios del orden penal, la autoridad responsable debe ordenar la suspensión de oficio y de plano de la resolución reclamada; y en caso de que dicha resolución comprenda la pena de privación de libertad, la suspensión surtirá el efecto de que la persona quejosa quede a disposición del Órgano jurisdiccional de amparo, por mediación de la autoridad responsable.⁵⁶

Por su parte, el Tribunal Colegiado de Circuito —competente para conocer del amparo directo—,⁵⁷ conoce de los recursos que se interpongan en contra de los diversos actos emitidos por la autoridad responsable en relación con el otorgamiento, cancelación o modificación de la suspensión.⁵⁸

⁵⁶ Artículo 191 de la Ley de Amparo.

⁵⁷ Artículo 34 de la Ley de Amparo.

⁵⁸ Artículo 97, fracción II, inciso b).

2.6. MODIFICACIÓN O CANCELACIÓN DE LA SUSPENSIÓN

Conforme al artículo 154 de la Ley de Amparo, la resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva podrá modificarse o revocarse de oficio o a petición de parte, cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, debiéndose tramitar tal cuestión en la misma forma que el incidente de suspensión. De esto se desprende que para modificar una suspensión definitiva, es necesario que se cumplan los siguientes tres requisitos:

- a) Que se haya realizado un pronunciamiento previo sobre el otorgamiento o negación de la suspensión solicitada
- b) Que ocurra un hecho superveniente que lo motive; y
- c) Que no se haya pronunciado sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

Conviene precisar que los tres requisitos en mención son elementos constitutivos concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el incidente de que se trata deba declararse infundado.

También es preciso definir qué hecho puede considerarse como superveniente para estos efectos, pues dicho hecho se convierte en el principal objeto de estudio del incidente de modificación o revocación de la suspensión.

Conforme al criterio reiterado e inveterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un hecho superveniente es aquél que tiene verificativo con posterioridad al auto por el cual se haya concedido o negado la suspensión, o bien un acto anterior pero desconocido por el juez y las partes, que cambie la situación jurídica de los elementos que el juzgador tomó en consideración para conceder o negar la suspensión.⁵⁹

⁵⁹ Ver TA (5a) (RD 304973), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SJF, T. LXXXV, p. 1422, de rubro: "SUSPENSIÓN POR CAUSA SUPERVENIENTE", y TA (5a) (RD 349899), de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SJF, T. LXXXII, p. 4571, de rubro: "SUSPENSIÓN, REVOCACIÓN DE LA, POR CAUSA SUPERVENIENTE (HECHOS ANTERIORES NO CONOCIDOS POR EL JUEZ)".

2.7. CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN

En los artículos 206 de la Ley de Amparo y siguientes, se regula el Incidente por Exceso o Defecto en el Cumplimiento de la Suspensión, que es la vía para hacer valer cualquier incumplimiento de la medida cautelar, y que puede hacerse valer en cualquier momento, mientras no cause ejecutoria la sentencia definitiva que se dicte en el cuaderno principal del juicio de amparo, ante la persona titular del Juzgado de Distrito o ante la persona presidente del Tribunal Colegiado de Circuito que hayan conocido del juicio de amparo indirecto o directo, respectivamente.

Si el objeto del incidente consiste en determinar el cumplimiento cabal de la medida cautelar, el órgano jurisdiccional debe considerar que conforme a la Ley de Amparo, todas las autoridades, sean o no señaladas como responsables, se encuentran constreñidas en el ámbito de sus respectivas atribuciones, a cumplir con la resolución en que se concede la suspensión del acto reclamado,⁶⁰ sea de manera provisional o definitiva, desde el momento en que se emite;⁶¹ y además, a partir de que se les notifica dicha resolución⁶² deben realizar las diligencias necesarias para suspender, de manera inmediata, la ejecución del acto reclamado, en los términos en los que fue otorgada la medida cautelar, ya que no hacerlo implica necesariamente un desacato o desobediencia a ese mandato judicial.⁶³

Por lo tanto, para determinar si existe o no incumplimiento a la suspensión, se deben reunir los siguientes requisitos:⁶⁴

⁶⁰ Artículos 158 y 197 de la Ley de Amparo.

⁶¹ Jurisprudencia por contradicción de tesis 1a./J. 33/2014 (10a.) (RD 2006797), publicada en la p. 431 del L. 7, Junio de 2014, T. I, GSJF, bajo el rubro: SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SURTE SUS EFECTOS AL DECRETARSE Y NO AL NOTIFICARSE.

⁶² 1a./J. 165/2005 (9a) (RD 176068), SJFG, T. XXIII, Enero de 2006, p. 637, de rubro: "VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. LA DENUNCIA PUEDE HACERSE DESDE QUE LA RESOLUCIÓN QUE LA CONCEDIÓ SE HAYA NOTIFICADO A LA AUTORIDAD RESPONSABLE".

⁶³ Artículo 262, fracciones III y V de la Ley de Amparo.

⁶⁴ TA (8a) (RD 212419), del Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, SJF, T. XIII, Junio de 1994, p. 680, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL, VIOLACIÓN A LA, PRESUPUESTOS QUE DEBEN REUNIRSE".

- a) Que la medida cautelar se haya concedido por el órgano competente;
- b) Que el acuerdo o resolución donde se otorgó la suspensión se haya notificado a las autoridades responsables o vinculadas a su cumplimiento, o dichas autoridades, por cualquier medio, se hubiesen enterado de su existencia; y
- c) Que las autoridades responsables ejecuten los actos reclamados materia de la suspensión concedida, o bien, se resistan de cualquier modo a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictadas por el órgano competente.

Conforme a lo anterior, en el incidente deben demostrarse dos cosas. La primera, si la suspensión se ha cumplido a cabalidad o no, y la segunda, en caso negativo, si la autoridad que se encontraba vinculada a su cumplimiento, ha incurrido en desacato de una orden judicial, o no; pues eso depende si incurrió en el incumplimiento antes o después de haber sido notificada de la suspensión. Cabe precisar que cualquier cumplimiento excesivo o defectuoso, equivale a un incumplimiento.

Al resolver este incidente, el órgano jurisdiccional puede enfrentarse a una argumentación paradójica: la autoridad puede manifestar que no puede cumplir con la suspensión, porque va en contra de sus facultades, y que ella sólo puede hacer lo que la normatividad le ordena y permite, en términos del principio de legalidad, establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales, que deben interpretarse en el sentido de que, mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les está prohibido, las autoridades únicamente pueden hacer lo que les está expresamente permitido.

Ante dicha paradoja, el órgano jurisdiccional debe recordar que las autoridades no pueden evadir el cumplimiento de la suspensión definitiva, bajo el pretexto de que limitan a cumplir con la normatividad y disposiciones aplicables, porque la Ley de Amparo faculta al órgano jurisdiccional de amparo para diseñar los efectos fácticos de la suspensión, con el fin de que dicha medida cautelar cumpla con su finalidad, que como ha quedado expuesto, consiste esencialmente, en (i) impedir que el juicio de amparo se quede sin materia; y (ii) evitar que por la ejecución del acto reclamado, se cause a la quejosa un daño de imposible o difícil reparación, ya sea por la gravedad de su naturaleza o por la circunstancia de que esos

daños se incrementen desproporcionadamente por el transcurso del tiempo.

Es decir, sí existe un fundamento legal en varios de los preceptos de la Ley de Amparo, principalmente en sus artículos 158 y 197, que facultan a cualquier autoridad para que cumpla con lo que se ordena en una resolución de suspensión, aunque el contenido material de dicha resolución no necesariamente encuadre en lo estrictamente descrito en sus facultades legales; y lo que es más, cualquier autoridad está conminada a cumplir con dicha medida cautelar, por tratarse de un mandato judicial vinculativo.

En caso de que el órgano jurisdiccional encuentre, a partir de lo alegado y probado en el incidente descrito, que determinada autoridad vinculada al cumplimiento de la suspensión, incurrió en desacato por no haberla cumplido a cabalidad, debe requerirla para que cumpla dentro de veinticuatro horas, con el apercibimiento que de no hacerlo, será denunciada ante el Ministerio Público de la Federación, por el delito que se establece en la fracción III del artículo 262 de la Ley de Amparo.

3. CONCLUSIÓN

Resolver sobre la suspensión del acto reclamado es una tarea de muy alta dificultad y tecnicismo. El órgano jurisdiccional tiene en sus manos un instrumento importantísimo de acceso a la justicia.

Cabe destacar que el incumplimiento a una medida cautelar de suspensión, constituye un delito, no porque afecte los intereses del órgano jurisdiccional que la emitió, sino de la parte quejosa; y el bien jurídico protegido más importante, es el principio de división de poderes, consagrado en el artículo 49 constitucional, pues la paralización de los actos de autoridad, a través de la suspensión del acto reclamado, que como ha quedado expuesto, es la medida cautelar propia del juicio de amparo, constituye precisamente uno de los mecanismos más importantes de equilibrio de poder, sustentado en el artículo 17 constitucional.

Es cierto que el órgano jurisdiccional que emita una suspensión puede equivocarse, pero para eso existen los medios de impugnación para modificarla o revocarla. Pero en el momento en el que una autoridad se niega a cumplir con un mandato de suspensión, de manera impune, estamos ante una crisis constitucional de

enorme importancia, pues si puede quedar al arbitrio de una de las ramas del poder, cumplir o no con ese mecanismo de equilibrio, entonces ya no existe equilibrio.

Sirvan estos consejos prácticos, como contribución, como apuesta y como ferviente oración, para que nuestras personas juzgadas cuenten con las herramientas para actuar siempre con justicia y valentía, para proteger los derechos humanos frente a los abusos de la autoridad.

4. FUNDAMENTO

- Artículos 14, 16, 17 y 49 de la Constitución General.
- Ley de Amparo.
- Criterios jurisprudenciales.

