

FREDDY
DOMÍNGUEZ NÁREZ

PRINCIPIOS
Y CRITERIOS GENERALES
DE LA SUSPENSIÓN
EN JUICIO DE AMPARO

Material didáctico 2025



TALLER DE JUICIO DE AMPARO

PRINCIPIOS
Y CRITERIOS GENERALES
DE LA SUSPENSION
EN JUICIO DE AMPARO

DR. FREDDY DOMÍNGUEZ NAREZ

PROFESOR INVESTIGADOR
DEL SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES
DEL CONAHCYT

www.puntosconstitucionales.com

MATERIAL DIDÁCTICO

2025

BIOGRAFÍA ACADÈMICA Y LITERARIA

FREDDY DOMÍNGUEZ NÁREZ obtuvo el grado de Doctor en Ciencias Políticas por la Université Panthéon-Sorbonne Paris I después de obtener su licenciatura en Derecho e instalarse en París para completar su educación. Fue becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En 1989 publicó su libro de poemas *Transparencia en llamas* escrito a los dieciocho años, y en 1993 *Historia natural del olvido*, escrito a los veinte años, en la mítica colección El ala del tigre de la UNAM, e *Intemperies* (Fondo de Cultura Económica, colección Letras Mexicanas, 1998) con el seudónimo Antonio Mestre con el que firmaría en adelante sus obras literarias. Dirigió suplementos culturales, fue Premio Nacional de Ensayo Político y Campeón Nacional de Oratoria. Además de París residió en Florencia, ciudades donde escribió poemas, novela, y los cuentos del libro *El Cardenal salió a comer y sus amantes perdieron la fe más dulce*. También escribió su tesis doctoral sobre *Gouvernabilité et légitimation dans le régime autoritaire mexicain* donde desarrolló una categoría de análisis para el caso mexicano dentro de la teoría del autoritarismo y el concepto de gobernabilidad, con la cual se graduó con honores. Jean-Claude Colliard la hizo referencia de los estudios mexicanistas en la Universidad de la Sorbona. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y desde hace veinte años tiene la certificación Perfil Deseable Prodep de la Secretaría de Educación Pública. Es investigador asociado del CRICCAL de la Université Sorbonne-Nouvelle Paris III. Entre sus investigaciones publicadas se encuentran *Presidencialismo. La vida difícil de un tipo de gobierno fácil*, *Laberintos de la Constitución y Suprema Corte dentro y fuera de la Constitución* publicados por Jurídica & Law Press; *Gouvernabilité et légitimation dans le régime autoritaire mexicain (1985-1995)* por Presses Universitaire de Lille. También es coautor de *Argumentación e interpretación jurídica para la defensa de los derechos humanos* (Porrúa), así como de los volúmenes *Teoría del Estado y Derechos humanos* (UNAM-Porrúa); y *Les Amériques, des constitutions aux démocraties. Philosophie du droit des Amériques* (Éditions de la Maison des sciences de l'homme de París).

*Todos los créditos de los autores e instituciones generadoras
de los textos aquí compilados están debidamente acreditados*

CONTENIDO

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINALES PARA IDENTIFICAR UN ACTO RECLAMADO

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES PARA ACORDAR LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA

CONTRADICCIÓN DE TESIS DONDE EVOLUCIONA LA FIGURA DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO HACIA UN PEQUEÑO AMPARO

LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

ANEXO: CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *PRINCIPIOS GENERALES Y ALCANCES DE LA SUSPENSIÓN EN JUICIO DE AMPARO.*

CÓMO IDENTIFICAR UNA PERSECUCIÓN QUE CONFIGURA UN ACTO RECLAMADO Y LA LEY DE HIERRO DEL AMPARO

Fuente: Domínguez Nárez, Freddy, *La confabulación. Una persecución como las nuestras*, Gatsby / Jurídica & Law Press / La Jornada Veracruz, 2023
ISBN: 978-607-99646-5-8

LA LEY DE HIERRO DEL JUICIO DE AMPARO consiste en algo muy simple: una vez que la autoridad viola de manera manifiesta la Constitución, el Juez dictará la procedencia del juicio de amparo y otorgará la suspensión con efectos restitutorios a la persona que se encuentra en estado de indefensión y bajo ataque por parte de una autoridad pública.

Estaremos en una situación de persecución y violación a nuestros derechos humanos cuando *no se cumplan* los siguientes principios:

- Los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.
- Si hay atributos esenciales del proceder autoritario como la unilateralidad, imperatividad y coercitividad.
- Si está fundado y motivado, donde por fundado ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso. Y por motivado también con precisión las circunstancias especiales, razones particulares, o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración en la emisión del acto.

–Que los cuerpos legales otorguen competencia o facultades a las autoridades. Porque de autoridades incompetentes sus actos no producen efectos, como si el acto nunca hubiera existido. Serán actos viciados.

–El desahogo de pruebas, pues al ser omisos en su desahogo hacen nugatoria toda posibilidad de defensa adecuada, y es violación a la garantía constitucional de audiencia. Esta garantía no es solo ser oído sino implica que se provean medios ordinarios de prueba, de lo contrario deja en estado de total indefensión y se traduce en vicio propio. Y desencadena a su vez una serie de violaciones constitucionales como el derecho humano a garantías de seguridad y certidumbre jurídica, estricta legalidad y tutela jurisdiccional efectiva.

–La sanción no es proporcional y la falta señalada, cuya conducta no queda definida por la norma, violan los *principios de proporcionalidad de la pena* y el *principio de tipicidad*, lo que las invalida.

–Si la legislación aplicada para la sanción no tiene señalado el mínimo y el máximo de la pena. Esto es inconstitucional pues viola el *principio de taxatividad*.

Debemos tener siempre presente estos principios constitucionales esenciales para nuestra efectiva defensa jurídica.

PRINCIPIOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA

El juez acuerda la suspensión provisional al dar procedencia a la demanda. De acuerdo a la Ley de Amparo da fecha para la Audiencia incidental para dentro de cinco días hábiles, y le solicita a la autoridad responsable un Informe previo que ésta debe presentar en las siguientes 48 horas. En la Audiencia incidental, con el Informe previo, el Juez acordará o no otorgar la suspensión definitiva, que es un pequeño amparo para proteger al quejoso o quejosa hasta la sentencia. Estos principios son:

- La apariencia del buen derecho.
- El peligro de la demora.
- Daños o perjuicios de difícil reparación (materiales y personales).
- Daño irreparable.

ALCANCES Y PROFUNDIDAD DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA

Tiene efectos restitutorios pues ordena a la autoridad responsable reponer y restituir al quejoso al estado que guardaban las cosas antes del cometer el acto reclamado como si nunca hubiere existido el acto reclamado.

Ordena la reparación del daño.

La autoridad responsable no debe dejar huella ni peligro para el quejoso.

Cuando la sentencia de amparo le es favorable al quejoso o quejosa todos estos alcances, efectos y profundidad de la suspensión definitiva se convierten en una suspensión plena y queda en firme.

De manera que tenemos tres tipos de suspensión en el juicio de amparo:

1. Suspensión provisional.
 2. Suspensión definitiva
 3. Suspensión plena (que es en sí la Sentencia).
-

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015
ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL
DEL TERCER CIRCUITO Y EL TERCER
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL
DEL CUARTO CIRCUITO.**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
SECRETARIA: MÓNICA CACHO MALDONADO.**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al tres de febrero de dos mil dieciséis emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Mediante la cual se dirimen los autos de la contradicción de tesis 255/2015, relativos a la denuncia planteada por ******, parte dentro de la queja número 102/2015/3, resuelta por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito; cuyo probable tema consiste en determinar si conforme a la nueva regulación del juicio de amparo, desde la reforma constitucional publicada el seis de junio de dos mil once, en el otorgamiento de la medida cautelar de suspensión contra un lanzamiento ya ejecutado tiene relevancia considerar el hecho de que el acto reclamado ya se hubiere efectuado o consumado, o si tal aspecto es irrelevante porque lo determinante para conceder la medida es la ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social.

I. ANTECEDENTES

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

2. **Denuncia de contradicción.** *****, parte en el recurso de queja número 102/2015/3, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, mediante escrito presentado el siete de septiembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denunció la posible contradicción entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito al resolver el Recurso de Revisión contra el Incidente de Suspensión 565/2011, del cual derivó la tesis de rubro: LANZAMIENTO EJECUTADO. AUN CUANDO SE TRATE DE UN ACTO CONSUMADO, PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN, SIEMPRE QUE SE REALICE UN ANÁLISIS PONDERADO DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y DEL INTERÉS SOCIAL, EN ATENCIÓN A LA REFORMA DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL QUE ENTRÓ EN VIGOR EL CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL ONCE., y la sostenida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, dentro del recurso de queja 102/2015/3, quien negó la medida de suspensión del acto de lanzamiento, por considerarlo un acto consumado.

II. TRÁMITE

3. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis por auto de diez de septiembre de dos mil quince, donde se consideró que el conocimiento del asunto corresponde a la Primera Sala, porque los criterios contendientes tienen lugar en la materia civil. Asimismo, ordenó requerir a la presidencia de los Tribunales contendientes la versión digital del original o copia certificada de la sentencia emitida por dichos órganos que participan en esta contradicción, así como el informe de si tal criterio se encuentra vigente, o la

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

causa para tenerlo por superado o abandonado. Finalmente, se turnó el asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

4. Por auto de dos de octubre de dos mil quince del Presidente de la Primera Sala, el asunto se radicó en ésta y al considerar debidamente integrada la contradicción de tesis, se envió el expediente al ministro ponente para la elaboración del proyecto de sentencia.

III. COMPETENCIA

5. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis I/2012 de rubro: **CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)¹** y 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

¹ Publicada en la página nueve del Tomo I, Libro VI, marzo de dos mil doce, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época.

IV. LEGITIMACIÓN

6. En el presente caso, la denuncia proviene parte legítima, en cuanto se trata del recurrente dentro de uno de los asuntos que motivan esta contradicción, es decir, del recurso de queja 102/2015/3 resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito. Por tanto, formalmente se encuentra dentro de los supuestos de legitimación previstos en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente³.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

² Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:---...--- XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.--- Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.--- Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.--- Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

³ Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:---...--- II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los ministros, los Plenos de Circuito o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el Procurador General de la República, los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

7. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, son los siguientes⁴:
 - a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;
 - b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y
 - c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.
8. Para determinar si en el caso se reúnen tales requisitos en el tema de contradicción denunciado, se procederá a hacer referencia a los criterios de los tribunales colegiados de circuito.
9. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.**
Este requisito se cumple pues los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la

⁴ Al respecto, véase la tesis: "CONTRADICIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible" Tesis número 1^a.J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación.

10. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** resolvió el Recurso de Revisión Incidental 565/2011, con las siguientes características:
 11. ***** y los menores de edad ***** promovieron juicio de amparo indirecto contra la orden de lanzamiento de la finca ubicada en el número ***** de la calle ***** en Zapotlanejo, Jalisco, dada por el Juez Quinto de lo Mercantil del Primer Partido Judicial, así como contra la ejecución de esa orden, que culminó con la desposesión del inmueble el 26 de septiembre de 2011, efectuada por el Juez y Secretario Ejecutor del Juzgado Mixto de Primera Instancia del Trigésimo Segundo Partido Judicial en Zapotlanejo, Jalisco.
 12. El Juez de Distrito admitió la demanda y en el incidente de suspensión resolvió conceder esa medida cautelar para el efecto de que se restituyera a los quejoso de la posesión del bien.
 13. Contra esa resolución incidental, la tercera perjudicada ***** S.A. de C.V., SOFOM, por conducto de su apoderado, interpuso recurso de revisión, en el cual alegó la improcedencia de conceder la medida, porque no puede tener efectos restitutorios una vez consumado el acto reclamado.
 14. El tribunal colegiado en cuestión confirmó la sentencia recurrida con base en lo siguiente:
 - La suspensión del acto reclamado tiene por objeto mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto, al consumarse

irreparablemente, haga ilusoria la protección de la justicia federal, por lo cual se mantiene en suspenso.

- En la reforma al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor desde el cuatro de octubre de dos mil once, se establece que los actos reclamados pueden ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.
- Adicionalmente, deben cumplirse los supuestos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, cuando la suspensión es a petición de parte.
- Si bien en el caso la orden de desalojo ya fue ejecutada, la suspensión para otorgar la restitución es correcta, porque conforme a la reforma constitucional mencionada, se adicionó el requisito de realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, que incide en la estructura de los elementos que tradicionalmente la conformaban, lo que provocó el replanteamiento de la suspensión, enfrentándose a la visión tradicional de ésta.
- Por tanto se distinguen dos corrientes doctrinarias y jurisprudenciales sobre los requisitos de la suspensión: 1. La corriente *avalorada-abstracta*, según la cual, la suspensión no responde a la naturaleza de las medidas cautelares o, por lo menos, no le son aplicables algunos principios atribuidos por la teoría jurídica a la medida cautelar, particularmente en sus efectos, y los criterios para el análisis previo de la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado (*fumus boni iuris*); 2. La corriente *valorada-concreta*, que confiere a la suspensión naturaleza de medida cautelar, por lo que le es aplicable la apariencia del buen derecho para dedicir sobre ella.
- Conforme a la primera de esas corrientes, no se toma en cuenta ningún elemento valorativo del acto reclamado, ni se echa un vistazo a la violación, por lo que los actos se analizan en forma genérica, sólo con elementos objetivos, como que el acto sea suspendible y no esté en alguna de las hipótesis de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo. Por tanto, no hacen un juicio de ponderación entre los intereses particular y público, y sólo aceptan la suspensión si tiene efectos conservativos y nunca restitutorios o innovadores.
- La corriente valorada-abstracta aplica la teoría general de las medidas cautelares a la suspensión, donde se puede hacer un estudio provisional de la constitucionalidad del acto, y de forma concreta al caso particular y del estudio provisional de los conceptos de violación, confrontándolo con la ponderación del orden público y el interés social.
- La primera corriente tuvo gran influencia en los tribunales federales de la quinta a la octava época, y su criterio más representativo

determina que al resolverse la suspensión no puede estudiarse el fondo del amparo (SUSPENSIÓN, MATERIA DE LA DIFIERE DE LA DEL JUICIO. Primera Sala), con lo cual la Suprema Corte hizo hincapié en que la suspensión mantiene las cosas en el estado en que se encuentran y no restituye, lo cual sólo es propio de la sentencia de amparo (SUSPENSIÓN, EFECTOS DE LA. Primera Sala), por lo cual surgieron criterios que niegan la suspensión en actos consumados (ACTOS CONSUMADOS. Primera Sala).

- Bajo esa influencia, los tribunales federales consideraron que la naturaleza de los actos determina la concesión o negativa de la suspensión, según las consecuencias positivas o negativas, o la característica de subsistente o insubsistente, por lo cual se clasificaron los actos reclamados.
- En esta corriente se tomaron en cuenta sólo elementos objetivos del acto y se ignoró cualquier indicio valorativo, confrontando el acto con el interés social o el orden público, sin importar si el acto es constitucional o no; y sólo se consideró si el acto era susceptible de suspenderse.
- Para lo anterior, tomaron como fundamento el texto anterior de la fracción X del artículo 107 constitucional, donde se señala que se tomará en cuenta “la naturaleza de la violación alegada”.
- Entre los autores de la corriente valorada-concreta, destaca Ricardo Couto, quien relaciona la suspensión con los principios de las medidas cautelares, y sus ideas fueron retomadas por el Pleno de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 12/90, de la cual derivó la tesis: SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO., donde se determinó que, para resolver sobre la suspensión, el juez debe hacer un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho, que podrá cambiar al dictar sentencia definitiva, como un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión, en cuanto a que, como medida cautelar, descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; así, si la provisión cautelar como mera suspensión es ineficaz, debe dictar medidas que no implican la restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver, posteriormente en definitiva, si el acto es o no inconstitucional.
- También el Pleno resolvió la contradicción de tesis 3/95, de la cual derivó la Jurisprudencia: SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DEL CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO., donde determinó que para resolver sobre la suspensión sí se puede hacer un estudio provisional valorado-concreto de la constitucionalidad del acto.

- En ese mismo tenor, la Segunda Sala resolvió en la solicitud de modificación de la Jurisprudencia 3/2007SS, al considerar que, atendiendo a la apariencia del buen derecho, procede otorgar la suspensión contra los efectos de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro por “inutilidad” de los elementos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, modificando el criterio original, que negaba la medida por considerar consumados los actos (EJÉRCITO Y FUERA AÉREA MEXICANOS. ES PROCEDENTE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LOS EFECTOS DE LA ORDEN DE BAJA DEL ACTIVO Y ALTA EN SITUACIÓN DE RETIRO “POR INUTILIDAD”).
- Por tanto, habiendo determinado la Suprema Corte que la suspensión participa de la naturaleza de las medidas cautelares, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, los cuales deben sopesarse con otros elementos requeridos para la suspensión: que no se contravenga el orden público ni se afecte el interés social, se obliga a hacer una ponderación de tales requisitos, los cuales fueron elevados a rango constitucional, con motivo de la reforma mencionada.
- Así, conforme a la actual teoría valorada-concreta, deben dejarse los conceptos desarrollados por la corriente avalorada-abstracta, como la negativa de asomarse al fondo del asunto y negar la suspensión ante actos consumados, prohibidos o negativos, para ahora partir de la determinación provisional de la inconstitucionalidad del acto reclamado; esto es, verificar si existe el elemento de la apariencia del buen derecho, para luego ponderarlo con el orden público y el interés social, sin ver el acto de manera aislada de la realidad; y si de su análisis se desprende que el acto rebasa los límites de su competencia o carece de fundamentación, motivación y además, no se afecta en grado preponderante el orden público y el interés social, el otorgamiento de la suspensión es factible.
- Por tanto, contrariamente a lo alegado por el recurrente, resulta intrascendente si el acto reclamado ya se consumó, pues conforme a los lineamientos dados en las diversas jurisprudencias invocadas, y la reforma al artículo 107, fracción X, de la Constitución, el juez debe hacer un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar sentencia definitiva, pues el hecho de anticipar la probable solución de fondo es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión; lo cual es posible mediante el estudio del acto, con un valor o desvalor jurídico para conceder la medida, tomando en cuenta no la naturaleza del acto, sino partir del caso particular del quejoso y del estudio provisional de los conceptos de violación.
- En consecuencia, no son aplicables las tesis invocadas por la quejosa y en cambio, sí lo es la del Pleno: SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLAS ES FACTIBLE HACER UNA APARIENCIA

ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA), pues en ésta, adelantándose a la reforma constitucional, admite la suspensión sobre actos consumados reparables, anticipando los posibles resultados de la resolución de fondo, sin que esto constituya una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, por lo que el efecto de la suspensión es interrumpir el estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor, tales actos puedan reanudarse.

- No hay efecto restitutorio respecto al tiempo en que el quejoso haya permanecido en la desposesión del bien, pero lo que se hace es cesar ese estado mientras se resuelve el juicio de amparo.
- El estudio de la apariencia del buen derecho es correcto en el caso, porque considerando que el estudio del derecho no es a profundidad, se estima suficiente el contrato de comodato de fecha cierta exhibido para demostrar presuntivamente el derecho de posesión de los quejosos, del cual fueron privados sin previa audiencia, pues si bien la comodante es la demandada en el juicio donde se dio la orden de lanzamiento, no hay evidencia de que las quejas tuvieran conocimiento de que el inmueble estaba sujeto a una controversia judicial.

15. De dicha ejecutoria, el tribunal colegiado elaboró y publicó la siguiente tesis:

LANZAMIENTO EJECUTADO. AUN CUANDO SE TRATE DE UN ACTO CONSUMADO, PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN, SIEMPRE QUE SE REALICE UN ANÁLISIS PONDERADO DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y DEL INTERÉS SOCIAL, EN ATENCIÓN A LA REFORMA DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL QUE ENTRÓ EN VIGOR EL CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL ONCE. Conforme a la reforma de la fracción X del artículo 107 de la Carta Magna, que entró en vigor el cuatro de octubre de dos mil once, para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados deberá realizarse un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, aunado a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./ J. 15/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.", estableció que la suspensión del acto reclamado participa de la naturaleza de las medidas cautelares cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora y que, además, éstos deben sopesarse con los otros elementos requeridos para su otorgamiento; con base en la teoría valorada-concreta, inmersa en el nuevo esquema legal que debe considerarse para determinar la procedencia o no de la suspensión del acto reclamado, tratándose de una orden de lanzamiento ya ejecutada, no es válido negar la medida cautelar con el argumento de que se trata de un acto consumado pues, de reunirse los demás requisitos legales para su procedencia, deberá otorgarse para que, entretanto se resuelve el amparo en lo principal, cese el estado de desposesión del inmueble.⁵

16. **El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito** resolvió el recurso de queja 102/2015/3, con las siguientes características:
17. *****, actuando como fiduciaria del fideicomiso *****, demandó a ***** en un juicio oral de arrendamiento, del cual conoció el Juez Primero de Juicio Civil Oral del Primer Distrito Judicial del Estado de Nuevo León.
18. Durante la audiencia preliminar de veintiocho de abril de dos mil catorce se elevó a categoría de cosa juzgada el convenio que celebraron las partes, donde se acordó que sólo se renovaría el contrato por voluntad de la arrendadora.
19. El veintisiete de febrero de dos mil quince se realizó la ejecución forzosa del convenio con la emisión de la orden de desalojo, ordenando la entrega material y jurídica del bien inmueble en

⁵ Tesis III.2°.C.7 C (10^a), del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, página 1379.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

litigio. Por lo que, mediante diligencia de diecisiete de abril de dos mil quince se llevó a cabo el lanzamiento ordenado.

20. Inconforme con lo anterior, el demandado promovió juicio de amparo indirecto en contra de lo siguiente:

- La inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento, por habersele negado un intérprete de su lengua materna indígena Triqui al castellano durante el proceso judicial; de que se pudiera expresar en esa lengua durante la audiencia preliminar, y de que se consideraran las especificidades culturales y normas indígenas a las cuales se encuentra sujeto.
- La sanción del convenio, para elevarlo a categoría de cosa juzgada.
- El auto de veintisiete de febrero de dos mil quince mediante el cual se autoriza la ejecución forzosa del convenio judicial, así como la orden de desalojo, desposesión y entrega del local comercial número *****, del Centro Comercial denominado ***** , en el municipio Garza García, Nuevo León.
- El acuerdo de treinta de marzo de dos mil quince, que ordena materializar la citada orden de desalojo; y los posteriores.
- La diligencia de desalojo de diecisiete de abril de dos mil quince.

21. El quejoso solicitó se le concediera la suspensión de los actos reclamados con efectos restaurativos, en razón de las violaciones procesales cometidas en su contra, debido a su calidad de indígena, haciendo una valoración de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, a fin de que mientras se

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

resuelve el juicio de amparo pudiera volver a poseer el local en el cual vende artesanías.

22. El Juez Cuarto de Distrito en Materias Civil y del Trabajo en el Estado admitió la demanda de amparo y la registró con el número 461/2015-I-B. Por cuerda separada negó la suspensión provisional.
23. El quejoso interpuso recurso de queja en contra de la negativa de suspensión, del cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, con el número de expediente 102/2015/3. Los agravios fueron desestimados de la siguiente manera:
 - Como lo refiere el recurrente, a partir de la reforma de junio de dos mil once, se cambió el concepto de “garantías” como sinónimo de derechos, a “derechos humanos” y sus “garantías”, entendidas ahora como restricciones al poder público para la protección de los derechos.
 - En concordancia con esto, se incorporaron los derechos fundamentales establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano fuera parte, así como el principio pro persona, y el deber de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Respecto de lo cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitió diversos criterios en el expediente Varios 912/2010.
 - Asimismo, es verdad que en los juicios en que estén sujetas personas de origen indígena es relevante la intervención de un traductor para la comunicación efectiva y la transmisión de mensajes, porque de esto depende el ejercicio efectivo del derecho de defensa para evitar la afectación a la esfera jurídica de sus derechos humanos. Cita la tesis de la Primera Sala: PERSONAS INDÍGENAS SUJETAS A PROCESO PENAL. ELEMENTOS BÁSICOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA DESIGNAR A UN TRADUCTOR PRÁCTICO, A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO DE ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN.
 - Por tanto, si en el caso se hubieren cometido las violaciones alegadas por el quejoso, por no haber un intérprete en su lengua natal (triqui), que motivó la suscripción del convenio que dio origen a la ejecución forzosa y lanzamiento, sin tener pleno conocimiento de

lo que suscribió y de sus consecuencias; lo cual podría tomarse en cuenta para presumir, mediante la aplicación de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, que el acto reclamado es inconstitucional para efectos de la suspensión, y que a pesar de haberse consumado el lanzamiento, sus efectos son de trato sucesivo y mientras se resuelve el juicio se le casuará un perjuicio del que no podrá ser restituido el quejoso, de acuerdo con la tesis que invoca, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, que se comparte, sin embargo, en el caso la negativa de la suspensión provisional es acertada, tomando en cuenta que la orden de lanzamiento materializada ya se consumó y, en términos generales, no procede la suspensión.

- Aunque si existen casos de excepción a esa regla general.
- De ahí que con independencia de que las consecuencias del acto se prolonguen en el tiempo e impidan la posesión del inmueble, como esos efectos no son actos continuados de la autoridad, por lo general no pueden ser objeto de suspensión, a través de la medida cautelar citada, pues no debe perderse de vista que existen excepciones aplicando la apariencia del buen derecho para la protección de derechos humanos, y si bien se pueden causar perjuicios al agraviado, ante la falta de elementos para poder ponderar y privilegiar los derechos humanos, no hay elementos de convicción suficientes para otorgar una medida con efectos restaurativos, por lo que solamente se conserva la materia del amparo y contra el lanzamiento materializado no puede otorgarse la suspensión, atendiendo a la naturaleza del acto.
- Cita la tesis del Pleno del Cuarto Circuito: “SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA CLAUSURA DEFINITIVA DE UN ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO.” y la tesis de la Primera Sala: “ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE”.
- En el caso concreto no opera el análisis de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.
- El primer concepto se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo tal que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, pero atendiendo a las particularidades del caso, no existen elementos suficientes para comprobar la apariencia del derecho invocado por el quejoso, ya que sería aventurado anticipar por cálculo de probabilidades que los actos son inconstitucionales, pues no debe perderse de vista que éstos exigen un pronunciamiento sobre la infracción a los derechos humanos del quejoso durante el juicio de origen por falta de un traductor, para lo cual se requieren mayores elementos que corroboren la demanda, como los informes justificados y pruebas que se rindan en el juicio en lo principal, sin que baste lo relatado

por el quejoso bajo protesta de decir verdad, porque no debe perderse de vista el principio de buena fe y legalidad con que actúa la autoridad; y para hacer este análisis previo, se requieren elementos que hagan probable la ilegalidad del acto *prima facie*. Por tanto, al ser el quejoso parte de aquel juicio, estaba en posibilidad de aportar copia de las actuaciones o al menos, copia del DVD en que se grabó la audiencia preliminar, en la que dice, con artilugios y sin asistencia de traductor se le engañó para efectos de firmar el convenio del que deriva el lanzamiento.

- Es así, porque esos actos son cuestiones jurídicas debatidas y complejas que deben ser materia de análisis exhaustivo en la sentencia definitiva. Por lo que ante la falta de elementos para hacer un pronunciamiento basado en la apariencia del buen derecho, resulta infundado lo aducido por el recurrente. Cita la tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito: APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. COMO ELEMENTO INDISPENSABLE DE PONDERACIÓN PARA LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO NO ASEGURA, POR SI MISMO, SU OTORGAMIENTO, NI DEBE TENERSE POR ACREDITADO SÓLO CON BASE EN LO EXPUESTO POR EL QUEJOSO EN SU DEMANDA.
- Tampoco procede la suspensión atendiendo al peligro en la demora, pues aunque el incidentista no indica en qué consiste ese peligro, no debe perderse de vista que para la aplicación de la apariencia del buen derecho se requieren dos elementos en que se sustenta su operabilidad, por lo que tampoco podría concederse la suspensión.
- No obsta lo previsto en el artículo 147 de la Ley de Amparo, en cuanto a que, de ser jurídica y materialmente posible, se restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta la sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, tal supuesto no se actualiza, porque para eso se necesita estimar procedente la suspensión, pero en el caso los actos son consumados y no es útil la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, ni son aplicables las tesis invocadas por el recurrente.

24. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, porque a pesar de que el tribunal colegiado del Cuarto Circuito expresamente dijo compartir el criterio sostenido por el tribunal colegiado del Tercer

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

Círcito, lo cierto es que en los razonamientos y premisas de cada uno de los tribunales existe contradicción.

25. Tal discrepancia radica en que según el tribunal colegiado del Tercer Círcito, desde la reforma constitucional publicada el seis de junio de dos mil once, para determinar si se concede la suspensión del acto reclamado siempre cabe ponderar la apariencia del buen derecho y el interés social, sin dar importancia ni relevancia alguna al hecho de que ya se hubiera ejecutado el acto reclamado consistente en un lanzamiento; en tanto que el tribunal colegiado del Cuarto Círcito considera que contra ese acto reclamado, al haberse ya ejecutado, por regla general debe negarse la suspensión y no resulta útil la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, por tratarse de un acto consumado, de modo que sólo por excepción es posible aplicarla para conceder la suspensión con efectos de tutela anticipada.
26. Así, aunque el tribunal colegiado del Cuarto Círcito haya sostenido que comparte la tesis del tribunal del Tercer Círcito, y haya considerado que en el caso no tenía elementos suficientes para analizar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo cierto es que también en su premisa normativa sostuvo un criterio contrario al establecido por el segundo de los tribunales mencionados, al establecer como regla general que debe negarse la suspensión cuando el lanzamiento ya fue ejecutado, por darle la categoría de acto consumado; en tanto que para el tribunal colegiado del Tercer Círcito la ejecución del lanzamiento no es determinante para resolver si se concede la medida cautelar, sino el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social.

27. Por tanto, ante la existencia de tal contradicción, procede llevar a cabo su estudio para resolver si conforme a la nueva regulación del juicio de amparo, desde la reforma constitucional publicada el seis de junio de dos mil once, en el otorgamiento de la medida cautelar de suspensión contra un lanzamiento ya ejecutado tiene relevancia considerar el hecho de que el lanzamiento ya se hubiere efectuado o consumado, o si tal aspecto es irrelevante porque lo determinante para conceder la medida es la ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social.
28. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes y la materia que debe resolverse en esta contradicción, cabe formular la siguiente interrogante: Conforme a la nueva regulación del juicio de amparo, desde la reforma constitucional publicada el seis de junio de dos mil once, ¿en el otorgamiento de la medida cautelar de suspensión contra un lanzamiento ya ejecutado tiene relevancia considerar el hecho de que el acto reclamado ya se hubiere efectuado o consumado o tal aspecto carece de importancia, porque lo determinante para conceder la medida es la ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social, con los cuales se admite y justifica que la suspensión también tenga efectos de tutela anticipada?

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECR

29. Esta Primera Sala considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de que, de acuerdo con la nueva regulación del juicio de amparo desde la reforma a la fracción X del artículo 107 constitucional, publicada el seis de junio de dos mil once, para resolver si se concede la suspensión cuando el acto

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

reclamado es un lanzamiento ya ejecutado, debe atenderse al análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social, junto con el peligro en la demora, sin que resulte determinante el hecho de que el acto ya se hubiere efectuado o consumado, porque tomando en cuenta que la suspensión tiene por objeto mantener viva la materia del juicio de amparo y evitar perjuicios al quejoso derivados del tiempo necesario para la tramitación del juicio, la medida también debe permitir una tutela anticipada al quejoso a fin de mantenerlo en el goce de los derechos afectados con el acto reclamado, es decir, en el goce de la posesión del bien objeto del lanzamiento, cuando se adviertan elementos sobre la apariencia de una violación constitucional en su contra, siempre y cuando no se siga perjuicio al interés social y se otorguen las garantías correspondientes si se afectan derechos de tercero, de modo que igualmente debe negarse la medida cuando en ese análisis preliminar o vistazo al fondo del asunto, se advierta que el juicio de amparo es improcedente o bien, que no haya elementos suficientes sobre la apariencia de la violación alegada. En ese sentido, en la determinación de si se concede la medida suspensional deja de tener importancia el mero hecho de que el acto de autoridad se hubiere ejecutado; lo cual, en su caso, sólo puede servir para fijar los efectos de la concesión de la suspensión, en el sentido de si es jurídica y materialmente posible restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado.

30. En efecto, desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, la fracción X del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquéllas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que de el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;”

31. En dicha reforma, a diferencia del texto anterior, se ordena expresamente al órgano jurisdiccional de amparo realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, a efectos de resolver sobre la concesión de la suspensión del acto reclamado.
32. En ese sentido, la Ley de Amparo, al regular lo relativo a la suspensión del acto reclamado, establece que promovida ésta, el órgano jurisdiccional **deberá realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social** para resolver si concede o niega la **suspensión provisional** y, en el primer caso, fijar los requisitos y efectos de la medida (artículo 138, fracción I).
33. En los casos en que proceda la suspensión a petición de parte (artículo 128) o en la que se aduce un interés legítimo (artículo 131) si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto

reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá 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, ni quede sin materia el juicio de amparo. Con la posibilidad de revocar la suspensión provisional si surgen elementos que modifiquen la valoración sobre la afectación al interés social y el orden público, previa vista al quejoso (artículo 139).

34. De igual forma, al resolver sobre la suspensión definitiva, de considerarse procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para hacer conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos (primer párrafo del artículo 147).
35. 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 (segundo párrafo del artículo 147).
36. De lo anterior, se puede apreciar que la nueva regulación de la suspensión del acto reclamado supone un cambio sumamente importante respecto de la función y alcances que se venían dando a dicha medida cautelar en la regulación anterior en su aplicación

y la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, donde, bajo la premisa de que la suspensión **nunca** puede producir los efectos del amparo, o que su materia difiere **completamente** de la de éste⁶, se negó a la medida la posibilidad de anticipar provisionalmente al quejoso en el goce de los derechos y garantías afectadas con el acto de autoridad.

37. Bajo esa concepción surgieron criterios en el sentido de que la suspensión debe negarse contra actos ya ejecutados o consumados, porque la suspensión no tiene efectos de tutela anticipada del derecho, al considerar que éstos son propios de la sentencia definitiva⁷. Si bien, contradictoriamente, se emitieron diversas tesis en que, **de hecho**, se daba lugar a esa tutela anticipada de la garantía o derecho violado, aunque no se admitiera expresamente, como cuando con motivo de la suspensión se levantaban los sellos ya fijados en un local que pretendía asegurarse con motivo de una declaración de quiebra⁸,

⁶ **SUSPENSION, MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO.** Al resolver sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo.
Tesis de Jurisprudencia 1184, de la Primera Sala, publicada en el Apéndice de 1995, Quinta Época, Tomo VI, Parte HO, página 806.

⁷ **ACTOS CONSUMADOS, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSION.** Si el informe previo es rendido fuera de tiempo, pero de la copia solicitada que con él se hubiera acompañado, aparece haber sido clausurado con anterioridad un establecimiento, se trata de un acto consumado, y como la copia constituye una prueba que fue rendida en tiempo, debe concluirse que sí quedó probado que se trataba de un acto consumado, por lo que debe negarse la suspensión que se solicite, en atención a que no tiene efectos restitutorios.
Tesis aislada de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXII, pág. 6810. Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 8663/40. Sanféliz Justo y coag. 22 de agosto de 1941. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

⁸ **SELLOS, FIJACION DE. SUSPENSION.** La colocación de sellos en un local que pretende asegurarse no constituye estado jurídico alguno, sino que únicamente es un medio para efectuar el aseguramiento decretado, pero no significa que éste se haya ejecutado; y si se estima pertinente conceder la suspensión, debe entenderse que se concede para el efecto de que sean levantados los sellos que ya fueron fijados; toda vez que no debiendo subsistir el acto que se suspende, tampoco puede subsistir el medio empleado.
Jurisprudencia 1144, de la Segunda Sala, publicada en el Apéndice de 1995, Quinta Época, Tomo VI, Parte HO, pág. 786.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

o cuando se concedía la suspensión para que el interventor de una negociación mercantil dejara de ejercer sus funciones⁹.

38. Criterios que iban en contra de lo sostenido por diversos doctrinarios del juicio de amparo, como Fernando Vega¹⁰ y Ricardo Couto¹¹. Este último consideró que con ellos se limitó el alcance de la suspensión, impidiendo que tuviera verdadera eficacia el juicio de amparo, en cuanto no sólo debía tener efectos conservativos, sino también que permitieran al quejoso el goce de su derecho, mientras durara el juicio.

⁹ **INTERVENCION EN MATERIA MERCANTIL, SUSPENSION TRATANDOSE DE.** Si se trata de una negociación mercantil, procede la suspensión para el efecto de que el depositario interventor deje de ejercer sus funciones, pues el hecho de que se haya verificado un embargo con intervención, no significa que el acto se haya consumado.

Tesis Aislada de la Tercera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XCI, página 2956. Amparo Civil. Revisión del incidente de suspensión 480/47. Sierra Benito y coagraviados. 29 de marzo de 1947. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Carlos L. Angeles. La publicación no menciona el nombre del ponente.

¹⁰ *Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales*, edición facsimilar de 1883, México, Miguel Angel Porrúa, 1987.

¹¹ *La Suspensión del Acto Reclamado*, Casa Unida de Publicaciones, S.A. México, 1929.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

39. Posteriormente, con la emisión de las tesis de Jurisprudencia del

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

Pleno P/J. 15/96¹² y P/J. 16/96

12 SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensional deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión. Tesis de Jurisprudencia P.J. 15/96 del Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Abril de 1996, pág. 16.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

¹³, se admite abiertamente la posibilidad de efectos de tutela anticipada de la suspensión del acto reclamado, al aceptar que ésta participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; los cuales debían sopesarse con el interés social o el orden público, para hacer prevalecer el interés general sobre el particular.

40. En ese contexto, la reforma constitucional mencionada recoge estos últimos criterios al establecer que se atienda a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora para conceder la medida de suspensión a fin de que cumpla cabalmente su finalidad
-

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

Tesis P.J. 16/96, del Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Abril de 1996, página 36.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

protectora, al mismo tiempo que ordena ponderarla con los posibles perjuicios al interés social, para evitar abusos en el ejercicio de la acción de amparo, según se determinó en la exposición de motivos:

“En materia de suspensión del acto reclamado, se propone establecer el marco constitucional a fin de prever un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural.

Para tal efecto, se privilegia la discrecionalidad de los jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.

Sin embargo, para asegurar su correcta aplicación, se establece la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad.”

41. Con lo anterior, por tanto, se admite que la suspensión del acto reclamado participa de la naturaleza de las medidas cautelares¹⁴, cuya esencia es la de servir de instrumento práctico de eficacia del derecho alegado, entre tanto sigue su curso el proceso ordinario y se dicta la sentencia en que se resuelva con certeza y en forma definitiva sobre tales derechos, para evitar los perjuicios que pudieran derivar del tiempo necesario en el seguimiento del juicio.
42. Al respecto, Piero Calamandrei señala que las medidas cautelares permiten al proceso ordinario funcionar con calma, en cuanto

¹⁴ Sobre la naturaleza de medida cautelar de la suspensión ya se habían pronunciado Silvestre Moreno Cora (Tratado del Juicio de Amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales), Fernando Vega, Ricardo Couto, Alfonso Noriega (Lecciones de Amparo), Héctor Fix-Zamudio (El juicio de amparo).

aseguran preventivamente los medios idóneos para hacer que la providencia pueda tener, al ser dictada, la misma eficacia y el mismo rendimiento práctico que tendría si se hubiera dictado inmediatamente; bajo el principio de que la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien la tiene¹⁵.

43. Junto con la cognición y la ejecución, las medidas cautelares representan una tercera finalidad del proceso, consistente en la prevención de los daños del litigio.
44. En ese sentido, la medida cautelar participa de los efectos de la sentencia definitiva del proceso, específicamente de los efectos prácticos, en cuanto permite mantener al afectado en el goce del derecho que aparentemente le asiste mientras se resuelve el juicio, pero corresponde sólo a la sentencia determinar en definitiva sobre los derechos alegados y, en su caso, dejar sin efectos los actos jurídicos.
45. Por eso, los presupuestos de las medidas cautelares son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, es decir, se deben sustentar en un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho alegado por el interesado mediante el examen preliminar que se hace al fondo del asunto (*fumus boni iuris*), así como en la amenaza de que por el tiempo de duración del proceso ese derecho aparente no sea satisfecho (*periculum in mora*). Y las notas distintivas de tales medidas son la instrumentalidad y la provisoriedad, entendidas la primera, en el sentido de que la medida sirve a un proceso principal del cual depende su existencia; y la segunda, no simplemente como algo temporal, sino sobre todo como lo que está destinado a durar hasta en tanto

¹⁵ Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares. Trad. de Marino Ayerra Merín, El Foro, Buenos Aires, 1996, p. 44.

sobrevenga un evento sucesivo: la resolución definitiva, en que se determine con certeza sobre el derecho alegado.

46. Cabe mencionar que en la clasificación que hace Calamandrei de las medidas cautelares se encuentran tanto las de carácter conservativo, así como aquellas que consisten en una decisión anticipada y provisoria del mérito.
47. Así, considerando a la suspensión del acto reclamado como medida cautelar, se tiene que su objeto primordial es mantener viva la materia del amparo impidiendo que, mientras éste se resuelve en definitiva, el acto reclamado pueda consumarse irreparablemente, caso en el cual ya no habría posibilidades de protección, así como también evitar al agraviado los perjuicios que el acto reclamado pudiera ocasionarle con motivo de la duración del juicio, mediante la anticipación de la tutela cuando se demuestra la apariencia del buen derecho, no se siga perjuicio al interés social y sea jurídica y materialmente posible restablecer al quejoso en el goce de ese derecho.
48. Tales efectos de la suspensión se encuentran regulados en la Ley de Amparo, tanto en lo relativo a mantener las cosas en el estado en que se encuentran, por ejemplo, en los supuestos de los actos reclamados para los cuales debe concederse de oficio la medida cautelar debido a que la consumación de esos actos haría imposible restituir al quejoso en el goce de su derecho, al tratarse de actos que importan el 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 o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como la incorporación forzosa al ejército, armada o fuerza aérea nacionales; también cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal (artículo 126). O los casos de extradición, y cuando se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado (artículo 127).

49. También en el supuesto del artículo 139 previamente mencionado, se prevé el efecto de la suspensión provisional relativo a mantener las cosas en el estado que guardan, con la posibilidad de tomar las medidas que se estimen convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.
50. De igual manera, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que la medida suspensional tenga como efecto restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta la sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible (segundo párrafo del artículo 147).
51. También se ordena al juez fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para hacer conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos (primer párrafo del artículo 147). Así como tomar las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden derechos de menores o incapaces, en tanto se dicta la sentencia definitiva en el juicio de amparo (tercer párrafo del artículo 147).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

52. En el caso de amparo contra leyes, la suspensión tiene por efecto impedir los efectos y las consecuencias de la norma impugnada, así como las del acto de aplicación, en su caso (artículo 148).
53. Cuando por disposición expresa de la ley un particular tiene o debe tener intervención en la ejecución, efectos o consecuencias del acto reclamado, con motivo de la suspensión la autoridad responsable le ordenará la paralización inmediata de la ejecución, efectos o consecuencias del acto o, en su caso, que tome las medidas pertinentes para el cumplimiento estricto de lo establecido en la resolución suspensional (artículo 149).
54. Asimismo, la ley determina que la suspensión no debe impedir la continuación de los juicios, ni de los procedimientos de remate, hasta antes de que se dicte sentencia firme, o se ordene la escrituración y entrega de bien, respectivamente, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso (artículos 150 y 151).
55. De acuerdo con la anterior regulación puede apreciarse que la suspensión opera sobre las consecuencias o efectos del acto, para que, por virtud de ella, el quejoso siga gozando de la garantía que pretendía arrebatarle el acto violatorio mientras se resuelve el juicio de amparo.
56. En la inteligencia de que no solamente puede actuar mediante la paralización de un estado de cosas para impedir que el acto afectatorio se materialice (medidas conservativas), sino también mediante el restablecimiento al quejoso en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (tutela anticipada).

57. Lo anterior, bajo el entendido de que la suspensión no podría llevar a constituir derechos que el quejoso no tenía antes de solicitar la medida cautelar, pues la suspensión sólo se justifica cuando hay apariencia suficiente de un derecho previo que necesita de protección provisional por haber sido afectado por un acto probablemente constitucional. Por tanto, sin un derecho que corra peligro mientras dura el proceso, no se justifica la medida cautelar.¹⁶
58. Esto, a reserva de que al dictarse la sentencia se consolide tal protección por estimar que efectivamente le asiste el derecho advertido en el examen preliminar del asunto que se hizo al conceder la medida; o bien, se permita la continuación de los efectos del acto reclamado en razón de haber encontrado que al quejoso no le asiste el derecho alegado.
59. En ese sentido, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo y, por eso, equivale a un amparo provisional o provisorio. Esto, pues mantiene al quejoso en el goce del derecho alegado entre tanto se dicta la sentencia ejecutoria, garantizando la eficacia de la institución de amparo.
60. De ahí que lo determinante para resolver si se concede es el análisis de la apariencia del buen derecho o *fumus boni iuris*, en cuanto que consiste en un juicio preliminar sobre la conformidad a Derecho de la pretensión del quejoso, o de la constitucionalidad del acto reclamado frente al cual se solicita la tutela preventiva de la suspensión.

¹⁶ Cabe señalar que en el artículo 131 de la Ley de Amparo, al referirse a los casos en que se aduzca un interés legítimo, se ordena que, en ningún caso, la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.

61. Esto es, en sede cautelar, a diferencia de la principal (la sentencia) basta que del análisis minucioso que lleve a cabo el juez de amparo, aparezca verosímil la existencia del derecho alegado y que por un cálculo de probabilidades, se pueda prever que la providencia principal (sentencia de amparo) declarará el derecho en sentido favorable a quien solicita la medida cautelar, a manera de una hipótesis que puede verse comprobada, o bien, refutada, con los medios de convicción que se alleguen durante el juicio. Lo anterior, con el objeto de evitar que el retraso en la impartición de justicia tenga un impacto negativo a quien, desde un inicio, le asiste la razón, según el principio general relativo a que la necesidad del proceso para obtener la razón, no debe convertirse en un daño para quien la tiene.
62. En el caso en que se reclama un lanzamiento, ese análisis sobre la verosimilitud del derecho puede llevar a resultados diferentes tratándose de una persona extraña a juicio, que respecto de la parte vencida en juicio y contra la cual se decretó el lanzamiento, ya que este último difícilmente contará con algún derecho qué proteger a través del juicio de amparo, al haberse determinado por sentencia ejecutoria que debe dejar de ocupar el inmueble; en tanto que respecto a la persona extraña a juicio, debe valorarse si cuenta con un derecho suficiente para impedir que se le desposea del bien.
63. El análisis de la apariencia del buen derecho debe llevarse a cabo con los elementos con que cuente o que se allegue el juez al resolver sobre la suspensión. En el caso de la suspensión provisional, ordinariamente consistirá en la demanda y los anexos exhibidos por el quejoso y, en el caso de la suspensión definitiva, además, se tienen los elementos derivados del informe previo que rinde la autoridad responsable, los que se allegue el juez de

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

amparo y rindan las partes en el incidente, como el tercero interesado o el ministerio público; según se ordena en los artículos 140 y 143 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, en el informe previo la autoridad responsable, además de señalar si el acto reclamado es cierto, puede expresar las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión, y, a su vez, el juez de amparo está facultado para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere necesarias para resolver sobre la suspensión definitiva, en tanto que a las partes sólo se les recibirán documentales e inspección judicial, así como la testimonial en los casos de peligro de privación de la vida y demás actos prohibidos por el artículo 22 constitucional.

64. Puede considerarse que ese análisis resultará más idóneo y mejor sustentado cuando se resuelve sobre la suspensión definitiva, luego de haber oído a las demás partes en el incidente, y de haberse recibido y recabado mayores pruebas que sólo aquellas que el quejoso exhibe con su demanda y con las cuales se resuelve sobre la suspensión provisional. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de que la demanda y sus anexos puedan llegar a formar convicción suficiente en el juez sobre la verosimilitud del derecho para efectos de conceder la suspensión provisional con efectos de tutela anticipada, cuando el promovente haya acompañado a su demanda constancias con alto valor probatorio sobre su autenticidad y contenido, a grado que un juicio objetivo y racional lleve al juez a la convicción de que difícilmente pudieran las partes aportar otros medios para negar o modificar dicho contenido y valor probatorio, con los cuales se demuestre su derecho y la afectación que resiente con el acto reclamado.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

65. La apariencia del buen derecho debe ponderarse con el interés social, según dispone la fracción X del artículo 107 constitucional, y el artículo 138 de la Ley de Amparo, lo cual obedece a que una de las condiciones impuestas en la ley para conceder la medida de suspensión radica en que con ésta no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público (artículo 128), según los casos que, de manera enunciativa, se enlistan en el artículo 129 de la misma ley¹⁷.
66. De lo dicho se aprecia que la suspensión produce los efectos prácticos de la sentencia de amparo, aunque provisoriamente, en tanto que la sentencia lo hace de manera definitiva, pero lo que no puede hacer es nulificar el acto, porque esto sí es exclusivo de la ejecutoria.
67. En ese sentido, es que en la nueva regulación del juicio de amparo se admite abiertamente la posibilidad de restablecimiento en el derecho vulnerado, con motivo de la suspensión, en los términos del segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, es decir,

¹⁷ Cuando, de concederse la suspensión, continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas y sorteos; continúe la producción y o el comercio de narcóticos; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos; se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país; se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción; se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense; se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico; se impida el pago de alimentos; se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución; 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 esa Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional; se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad; se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución, salvo el caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento; se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución.

cumplir la suspensión, sea jurídica y materialmente posible dicho restablecimiento.¹⁸

68. Por tanto, en la regulación originada con la reforma constitucional, carece de relevancia considerar si el acto reclamado ya fue ejecutado o si se consumó, para efectos de resolver si se concede o no la medida cautelar, porque admitiéndose la posibilidad de restablecimiento en el goce del derecho como una resolución anticipada de la tutela que se espera del juicio, lo determinante para conceder la medida debe ser la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social.
69. Así, se considera desacertada la consideración del tribunal contendiente del Cuarto Circuito, pues bajo este nuevo esquema no cabe considerar como regla general la negativa de la suspensión ante actos ejecutados; porque al ampliarse los alcances de los efectos de la medida cautelar de suspensión no sólo a mantener un estado de cosas sino también al restablecimiento en el goce de los derechos, poco importa si el acto reclamado ya se efectuó, mientras sea jurídica y materialmente posible mantener al quejoso en el goce de su derecho durante la tramitación del juicio, una vez hecha la ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social.
70. Debe tenerse en cuenta que respecto de los actos ejecutados irreparablemente, no sólo la suspensión resultaría improcedente, sino también el amparo mismo porque dejaría de tener materia

¹⁸ Ciento es que hay casos en que si se concediera la suspensión, prácticamente se deja sin materia el juicio, pero normalmente también daría lugar a lo mismo si se negara, sólo que en este último supuesto, la suspensión ya no cumpliría su cometido de mantener viva la materia del amparo, por lo cual, en su caso, debe prevalecer la concesión de la medida para dar eficacia al juicio de amparo.

Una de dos: o se acepta que la suspensión puede producir los efectos del amparo o se admite que tratándose de casos en que aquella, por la fuerza de las cosas, produce efectos prácticamente definitivos, el amparo es incapaz de llenar sus fines, y como esto último es la negación del amparo, hay que aceptar lo primero.

COUTO, Ricardo. Op. cit. p. 48 a 52.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

sobre la cual pronunciarse; por ejemplo, si se ejecutara una pena de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos o el tormento.

71. Por tanto, fuera de esos casos en que ni siquiera queda materia para el juicio de amparo, la determinación de si el acto reclamado ya se ejecutó o se llevó a cabo carece de importancia a efectos de establecer si se concede la suspensión en su contra, en la medida en que ésta también puede tener efectos de un amparo provisional; de manera que más bien debe atenderse a si el restablecimiento en el goce del derecho es posible y no hay impedimento jurídico o material para ello, independientemente de que el acto ya se hubiera llevado a cabo.
72. Un ejemplo en que materialmente no sería posible anticipar la tutela mediante la suspensión, puede tener lugar cuando, pedida la medida contra la orden de lanzamiento de un inmueble, ya ejecutada, no sea posible restituir al quejoso en el uso del bien mientras se resuelve el juicio, si por caso fortuito o fuerza mayor el bien hubiera sido destruido o hubiera resentido daños que impidan su uso. Asimismo, no podría restituirse provisoriamente en la posesión del bien con motivo de la suspensión contra el mismo acto reclamado, si luego del deposeimiento, el bien hubiera sido materia de expropiación por acto jurídico distinto al reclamado, cuya validez no haya sido cuestionada; o bien, si el inmueble fue transmitido a un tercero no condicionado a las resultas del juicio de amparo.
73. En razón de lo anterior, cuando el acto reclamado consiste en una orden de lanzamiento ya ejecutada, no basta ese hecho para negar la medida de suspensión, sino valorar la apariencia del buen derecho y el interés social, junto con el peligro en la demora, para

determinar si se justifica la tutela anticipatoria a través de la suspensión con efectos de restablecer en la posesión del bien, siempre y cuando no exista impedimento jurídico o material para ello.

74. Por lo expuesto, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia obligatoria el siguiente criterio:

LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL. De la interpretación sistemática y funcional del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 126 a 129, 138 a 140, 143 y 147 a 151 de la Ley de Amparo, se colige que puede concederse la suspensión contra una orden de lanzamiento ya ejecutada para efectos de restablecer al quejoso en la posesión del bien inmueble, siempre que se demuestren la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, y no exista impedimento jurídico o material; por lo cual, no basta con haberse ejecutado el lanzamiento para negar la medida suspensiva. Lo anterior, sobre la base de que en la regulación referida se admite abiertamente el carácter de medida cautelar de la suspensión, que participa de los efectos prácticos de la resolución definitiva del juicio de amparo y, por tanto, no se limita sólo a las medidas de conservación, sino también a las de restablecer al quejoso en el goce del derecho afectado con el acto reclamado, para mantener viva la materia del amparo e impedir los perjuicios que éste pueda resentir por la duración del proceso, constituyendo así un verdadero amparo provisional con el que se anticipa la tutela constitucional sobre la base del aparente derecho advertido en un estudio minucioso y preliminar del asunto, a reserva de que, en la sentencia definitiva, se consolide esa situación si

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

se constata la existencia del derecho aparente o, de lo contrario, se permita la continuación de los efectos del acto reclamado. Análisis que puede llevar a resultados distintos al resolver sobre la suspensión provisional o la definitiva, debido a la diferencia en los elementos probatorios que tiene a la vista el juez; o de si el quejoso es parte vencida en juicio contra la cual se decretó el lanzamiento o si es persona extraña a juicio, entre otros aspectos; todo lo cual, en su caso, debe valorarse al analizar las particularidades de cada asunto para verificar si se prueba la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora que, a fin de cuentas, es lo que debe determinar si se concede o niega la suspensión del acto reclamado.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO. Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado V de esta resolución.

TERCERO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

CUARTO. Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (Ponente), por lo que respecta a la competencia y por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por lo que respecta del fondo del asunto.

Firman el Ministro Presidente de la Sala y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.
PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA**

**MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
PONENTE**

**LIC. JUAN JOSÉ RUIZ CARREÓN
SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015.

En términos de lo previsto en los artículos 3°, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Los principios generales de la prueba no son un código, ni una ley, ni un decreto. En ningún país existen como una norma formal. Aunque la mayoría de los principios generales del derecho se encuentran como disposiciones legales en el corpus normativo de los sistemas jurídicos.

Se trata de un conjunto de principios que desde la época romana han venido siendo el eje rector de la conducta y de la interpretación de los hechos y de las leyes. Todos los sistemas constitucionales democráticos contemporáneos reconocen a los principios generales del derecho como la fuente primigenia a la cual hay que remitirse en caso de vacíos, contradicciones y lagunas en las normas.

La Ley de Amparo en su artículo 2o. Párrafo dos lo siguiente:
“A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho.”

1.- Lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

2.- Quien puede lo más, puede lo menos.

3.- Quien sabe y consiente no recibe injuria ni engaño.

4.- Nadie está obligado a lo imposible.

5.- Nadie debe enriquecerse con daño de otro.

6.- Nadie debe ser condenado sin ser oido.

7.- Lo que no consta en los autos del pleito, no existe en el mundo.

8.- Las convenciones de los particulares, no derogan al Derecho Público.

9.- En todas las cosas y muy particularmente en el Derecho, debe atenderse a la equidad.

10.- El Derecho nace del hecho.

11.- Las cosas que se hacen contra el Derecho se reputan no hechas.

12.- El error quita la voluntad y descubre la impericia de su autor.

13.- El género se deroga por la especie.

14.- Se entiende que hace la cosa, aquél a cuyo nombre se hace.

15.- Las palabras deben entenderse de la materia de que se trata.

16.- Lo que es nulo no produce efecto alguno.

17.- Se presume ignorancia si no se prueba ciencia.

18.- Nadie puede alegar en su beneficio, la propia torpeza.

19.- Lo que no está prohibido, está permitido.

20.- El primero en tiempo, es primero en derecho.

21.- Donde la ley no distingue, no hay por qué distinguir.

22.- Donde hay la misma razón, es aplicable la misma disposición.

- 23.- No hay mejor testigo que el papel escrito.
- 24.- No se puede ser juez y parte de una misma causa.
- 25.- Donde no hay ambigüedad, no cabe interpretación.
- 26.- Es inadmisible toda interpretación que conduzca a lo absurdo.
- 27.- La sentencia solo obliga a las partes.
- 28.- Las obligaciones no se presumen, hay que demostrarlas.
- 29.- El que afirma está obligado a probar.
- 30.- El que no hace lo que debe, hace lo que no debe.
- 31.- El poseedor se presume propietario.
- 32.- El derecho público no puede renunciarse por los particulares.
- 33.- La ignorancia de la ley, no exime de su cumplimiento.
- 34.- Nadie debe ser juzgado dos veces por la misma causa.
- 35.- La cosa que ha sido entre unos, no beneficia ni perjudica a los demás. 36.- No hay pena sin ley.
- 37.- Los hechos negados no necesitan prueba.
- 38.- Nadie tiene derecho a hacerse justicia por su propia mano.
- 39.- No hay tributo si no está previsto en la ley.
- 40.- A confesión de parte, relevó de prueba.
- 41.- Las leyes nuevas, deben respetar los derechos adquiridos.
- 42.- No se puede conocer la verdad, sino atendiendo las circunstancias del ilícito.
- 43.- No debe ser oído en juicio, el que pide cosas contradictorias o se contradice a sí mismo.

- 44.- El abogado solo debe alegar razones, no denuestos.
- 45.- Una cosa es vender y otra consentir en la venta.
- 46.- El alegato de una parte de ninguna manera es derecho.
- 47.- Ninguno puede poner a otro una condición inicua.
- 48.- El argumento que se toma del absurdo no es válido en Derecho.
- 49.- En derecho vale el argumento que se forma del sentido contrario.
- 50.- El argumento que se forma del sentido contrario cesa si lo contradicen otras leyes.
- 51.- El caso se decide por el Derecho común.
- 52.- La voluntad aunque sea forzada, es voluntad.
- 53.- La confesión hecha una vez, no puede retractarse sino en el acto.
- 54.- La costumbre es la mejor intérprete de las leyes.
- 55.- No corre la prescripción contra el que no puede valerse.
- 56.- Contra testimonio escrito, no ha de traerse testimonio no escrito.
- 57.- La ley se entiende corregida cuando no ha sido su razón.
- 58.- El delito debe castigarse donde se cometió.
- 59.- A cada cual lo suyo.
- 60.- No tiene culpa el que sabe y no puede impedir la cosa.
- 61.- En los casos fortuitos no se presume culpa, si no se prueba.
- 62.- La culpa lata se compara al dolo.

63.- Cuando a uno se prohíbe una cosa se le prohíben las que sigue de ella.

64.- Al que se le prohíbe algo por un medio, se le debe admitir por otro.

65.- Cuando es obscuro el derecho de las partes de ha de favorecer más al reo que al actor.

66.- Las leyes favorecen al engañado, no al que engaña.

67.- El dicho de un testigo es como el de ninguno.

68.- No se presume el dolo si no se prueba.

69.- Las dudas deben resolverse en el sentido más favorable.

70.- La ley es dura, pero es la ley.

71.- Las condiciones imposibles se tienen por no puestas.

72.- Los actos del juez que pertenecen a su oficio no tienen fuerza.

73.- Al caso nadie está obligado sino por culpa, pacto o tardanza.

74.- Lo expreso daña; lo no expreso no perjudica.

75.- Ni daña ni favorece la expresión de las cosas que son tácitas inherentes. 76.- El hecho perjudica al que lo hizo, no a su contrario.

77.- Se presume hecho lo que se acostumbra hacer.

78.- En el mandato deben observarse cuidadosamente sus límites.

79.- No se debe cumplir la palabra al que se niega a cumplir la suya.

80.- El heredero tiene el mismo poder y derecho que el difunto.

81.- Es vana la acción de un acreedor si la excluye la pobreza del deudor.

82.- En materia de penas debe ser benigna la interpretación.

83.- A los peritos de un arte se debe creer.

84.- No perjudica el contrato a los que no intervienen en él.

85.- Las leyes deben concordarse unas con otras.

86.- La más pequeña variación en el hecho, hace variar el derecho.

87.- Las leyes son para las cosas y no para las palabras.

88.- Se dice claro lo que consta por confesión, por prueba legítima o por evidencias.

89.- La necesidad dispensa de la ley.

90.- No enajena el que solo deja la posesión.

91.- Lo que es nulo en principio no se hace válido con el tiempo.

92.- No es permitido al actor lo que no le es al reo.

93.- No todo lo que es lícito, es honesto.

94.- Lo que es notorio no necesita probarse.

95.- No hay mora antes de que haya petición.

96.- A nadie debe dañarle su oficio.

97.- A nadie debe favorecerle su fraude o dolo.

98.- Ninguno está obligado a beneficiar a otro con daño de tercero.

99.- A nadie se prohíbe usar de muchas defensas.

100.- En derecho son peligrosas las definiciones.

101.- La utilidad de muchos debe preferirse sin duda alguna a la utilidad de uno solo.

102.- La presunción cede a la verdad, porque esta prevalece respecto de aquella.

103.- El que concede u otorga lo principal, concede lo accesorio.

104.- No debe estrecharse la facultad de probar.

105.- Las leyes deben ser más inclinadas a absolver que a condenar.

106.- El que puede deducir acción, puede con mayor razón oponer excepción.

107.- El que de dos consecuencias niega una, se presume que afirma la otra.

108.- El que calla, parece que consiente.

109.- Cualquiera puede mejorar, pero no empeorar la condición de otro.

110.- Cualquiera puede renunciar al derecho introducido principalmente a favor suyo.

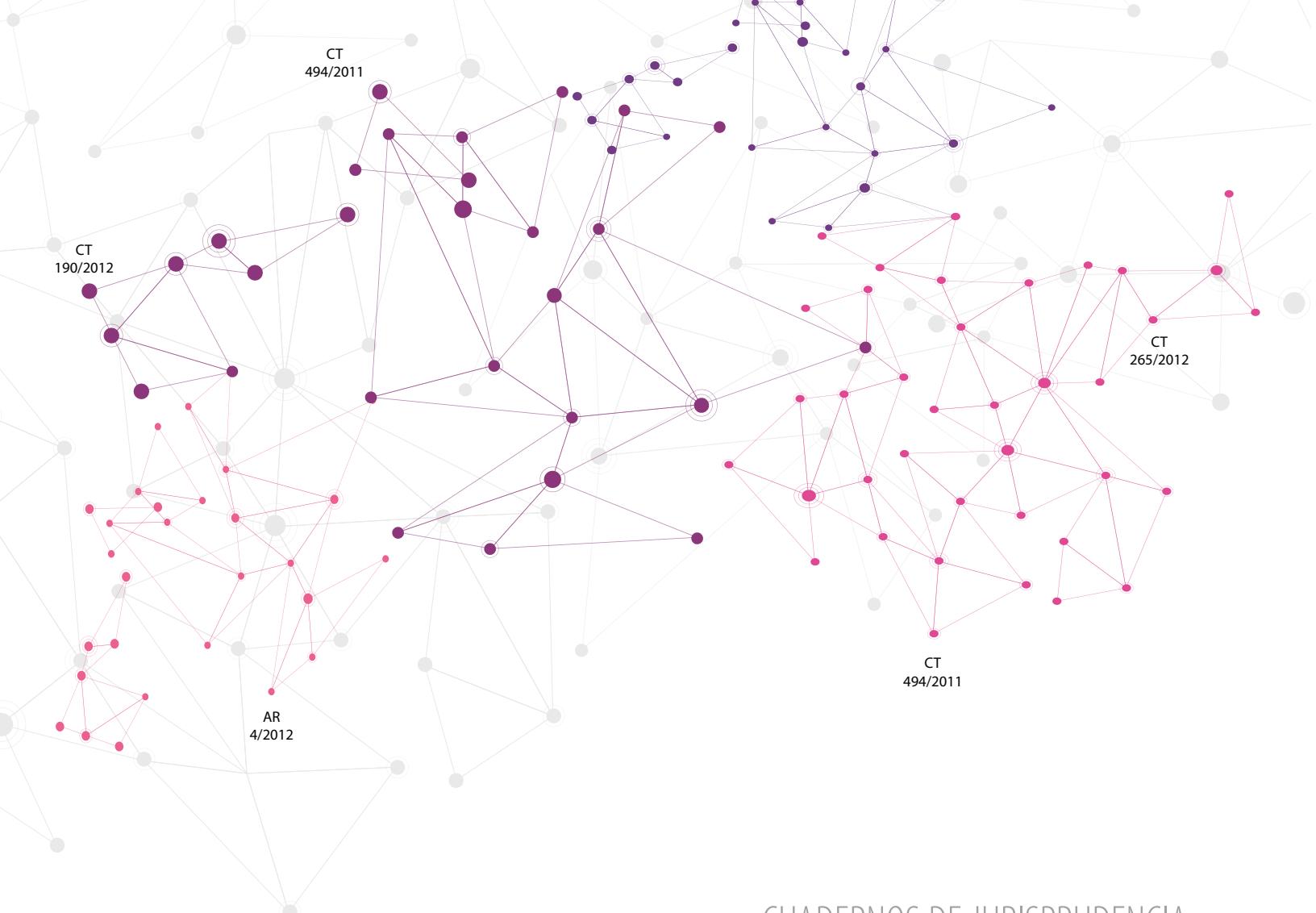
111.- Lo que abunda no daña.

112.- Lo que no tiene señalado para hacerse, puede verificarse en cualquiera.

113.- Puede alegarse la razón a falta de derecho escrito.

114.- La cosa para otro con sus cargas.

- 115.- La cosa es de su dueño, sea quien fuera su poseedor.
- 116.- En general se comprende siempre lo esencial.
- 117.- Sin culpa ni proceso, ninguno debe ser castigado.
- 118.- Ninguno puede ser testigo en causa propia.
- 119.- En los testigos debe atenderse más a sus cualidades que a su número.
- 120.- Lo útil no debe ser viciado por lo inútil.
- 121.- Las palabras dudosas se interpretan contra el que prometió.



CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA

Principios generales y alcances de la suspensión en el juicio de amparo

Sistematización de criterios hasta agosto de 2024

Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación

PO Principios generales y alcances de la suspensión en el juicio de amparo / José Luis Antonio Tinajero Andrade [y otros cinco] ; esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024.

Q180.113 A223.5a
 1 recurso en línea (xvii, 299 páginas : ilustraciones, tablas ; 28 cm.) -- (Cuadernos de jurisprudencia. Acceso a la justicia)

"Sistematización de criterios hasta agosto de 2024"

Material disponible solamente en PDF.

ISBN 978-607-552-414-6 (Obra Completa)
ISBN 978-607-552-492-4

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Criterio jurisprudencial – Análisis 2. Juicio de Amparo – Suspensión del acto reclamado – Legislación – México 3. Interés social – Orden público 4. Apariencia del buen derecho – Peligro en la demora 5. Daños y perjuicios – Reparación del daño 6. Suspensión de oficio – Suspensión de plazo 7. Acto reclamado I. Tinajero Andrade, José Luis Antonio, autor II. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales III. ser.

LC KGF2757.5

Primera edición: noviembre de 2024

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Primera Sala
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

Segunda Sala
Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Lenia Bátres Guadarrama
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek

Centro de Estudios Constitucionales
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Mtra. Alejandra Martínez Verástegui
Directora General

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA

Principios generales y alcances de la suspensión en el juicio de amparo

Sistematización de criterios hasta agosto de 2024

José Luis Antonio Tinajero Andrade

Sofía Noriega Mier y Terán

Patricio Ávila Castillón

Ana Sevilla Lagunas

Cristina Aguirre Gallardo



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

Presentación

El constitucionalismo mexicano no podría comprenderse sin la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por medio de sus decisiones ha garantizado la vigencia de las normas y los principios contenidos en nuestra Constitución. En particular, las disposiciones sobre derechos humanos han sido dotadas de contenido normativo en los precedentes del Máximo Tribunal, el cual ha interpretado los mandatos constitucionales a la luz de los más altos estándares internacionales en la materia y ha desarrollado figuras jurídicas innovadoras que contribuyen a hacer realidad los mandatos de protección, respeto, promoción y garantía de los derechos para todas las personas.

La posición de la Suprema Corte como garante de los derechos humanos y actor relevante en el desarrollo de la doctrina jurídica mexicana comenzó a manifestarse de manera particular en los albores de la reforma constitucional de 2011 y se consolidó con la entrada en vigor del sistema de jurisprudencia por precedentes, en marzo de 2021. Con el nuevo paradigma, marcado con el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, se elimina el requisito de la reiteración de criterios para la creación de jurisprudencia en la Suprema Corte con el fin de que sus decisiones tengan efectos inmediatos. En la actualidad, las autoridades judiciales están vinculadas por las razones que sustenten los fallos del Máximo Tribunal cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos en Pleno y cuatro votos en Salas.

Ahora bien, para que los precedentes de la Suprema Corte sean efectivamente aplicados y tengan un mayor impacto en el sistema de justicia se requiere, en principio, que sean conocidos por las autoridades judiciales, por la comunidad jurídica y, sobre todo, por las personas justiciables. En este sentido, la comunicación de los precedentes es un presupuesto para su aplicación y ha sido una preocupación permanente de la Suprema Corte. La creación de la versión digital del *Semanario Judicial de la Federación*, el desarrollo de buscadores especializados y la capacitación para su uso y consulta son ejemplos de los esfuerzos institucionales que se han realizado para acercar las decisiones de la Suprema Corte a una audiencia cada vez más amplia. Sin embargo, estas acciones deben estar acompañadas por otras estrategias de divulgación enfocadas en construir una cultura del precedente en nuestro país, así como por el desarrollo de herramientas para el análisis de las sentencias constitucionales.

El primer obstáculo para la difusión de los precedentes de la Suprema Corte es que las personas cuenten con las herramientas analíticas para reconocer los hechos y determinar cuáles son los argumentos de la sentencia que resultan vinculantes (*ratio decidendi*), discerniendo de otras partes del fallo que pueden ser interesantes, pero no constituyen el criterio con el que se resolvió la controversia. Aunque las tesis han sido una herramienta importante para la clasificación e identificación de los criterios jurisprudenciales, se han detectado problemas en su conformación al punto de que, en algunos casos, existe una desconexión entre la *ratio decidendi* de la sentencia y lo sostenido en la tesis.

Otra de las dificultades que enfrentan las personas al acercarse a los precedentes en materia de derechos humanos es el amplio y creciente número de sentencias. El número de asuntos que resuelve anualmente la Suprema Corte mexicana es muy alto en comparación con otros tribunales constitucionales. Además, si sumamos las decisiones de las instancias autorizadas para emitir precedentes obligatorios y orientadores, como son los Tribunales Colegiados de Circuito y los Plenos Regionales, resulta realmente complicado para cualquier persona mantenerse al tanto de los criterios sobre derechos humanos y su desarrollo jurisprudencial.

El acceso a los criterios de la Suprema Corte es aún más intrincado para las personas que no son especialistas en derecho, ya que el sistema de precedentes en nuestro país es muy complejo y formalista. En efecto, las reglas y los mecanismos para su creación y modificación son tan diversos que pueden resultar incomprendibles para quienes acuden ante las instancias judiciales o simplemente están interesados en conocer los alcances de sus derechos. A esto se suma el uso de un lenguaje sumamente técnico en las resoluciones judiciales que dificulta su comprensión y la identificación de las razones que soportan la decisión.

Con el propósito de generar un medio de divulgación de los criterios de la Suprema Corte que sea efectivo, sencillo y accesible para todas las personas, desde 2020 la Suprema Corte, por medio del Centro de Estudios Constitucionales, ha impulsado la publicación de los Cuadernos de Jurisprudencia. En éstos se utiliza la línea jurisprudencial como herramienta metodológica para sistematizar los precedentes de la Corte. La ventaja de esta metodología es que, en lugar de limitarnos a un análisis aislado y desestructurado de las sentencias, nos permite realizar un estudio sistemático de las resoluciones judiciales relevantes, con el propósito de determinar la subregla jurisprudencial que subyace en cada una de las líneas desarrolladas por este Alto Tribunal.¹

En cuanto a su estructura, los cuadernos comienzan con la "Nota metodológica", en la que se exponen las pautas para la búsqueda, selección y análisis de las sentencias que integran la línea jurisprudencial. La presentación de las sentencias incluye una síntesis de los hechos relevantes del caso, seguido por preguntas que reflejan el problema jurídico planteado, el criterio jurídico establecido por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte y los argumentos que lo justifican. También se identifican las resoluciones asociadas con la sentencia que se estudia y las tesis aisladas o de jurisprudencia que emanaron de ella.

¹ López Medina, Diego, *El derecho de los jueces*, 2a. ed., Editorial Legis-Universidad de los Andes, Bogotá, 2021, págs. 139-147.

Desde la Suprema Corte esperamos que estos cuadernos contribuyan al conocimiento amplio de los precedentes de este tribunal, especialmente de los criterios relevantes para el desarrollo de los derechos humanos. De esta forma, queremos propiciar que la labor del Máximo Tribunal se acerque a todas las personas y les proporcione herramientas que les permitan hacer efectivos sus derechos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Contenido

Consideraciones generales	1
Nota metodológica	5
1. Interés social y orden público	7
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 257/2011, 13 de julio de 2011	9
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 494/2011, 11 de abril de 2012	14
SCJN, Primera Sala, Contradicción de tesis 113/2014, 10 de junio de 2015	17
SCJN, Segunda Sala, Recurso de Revisión en el Incidente de Suspensión 3/2015, 25 de noviembre de 2015	22
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 915/2016, 1 de febrero de 2017	25
2. Apariencia de buen derecho y peligro en la demora	31
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 4/2012, 29 de febrero de 2012	33
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 190/2012, 15 de agosto de 2012	39
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 260/2013, 08 de enero de 2014	43

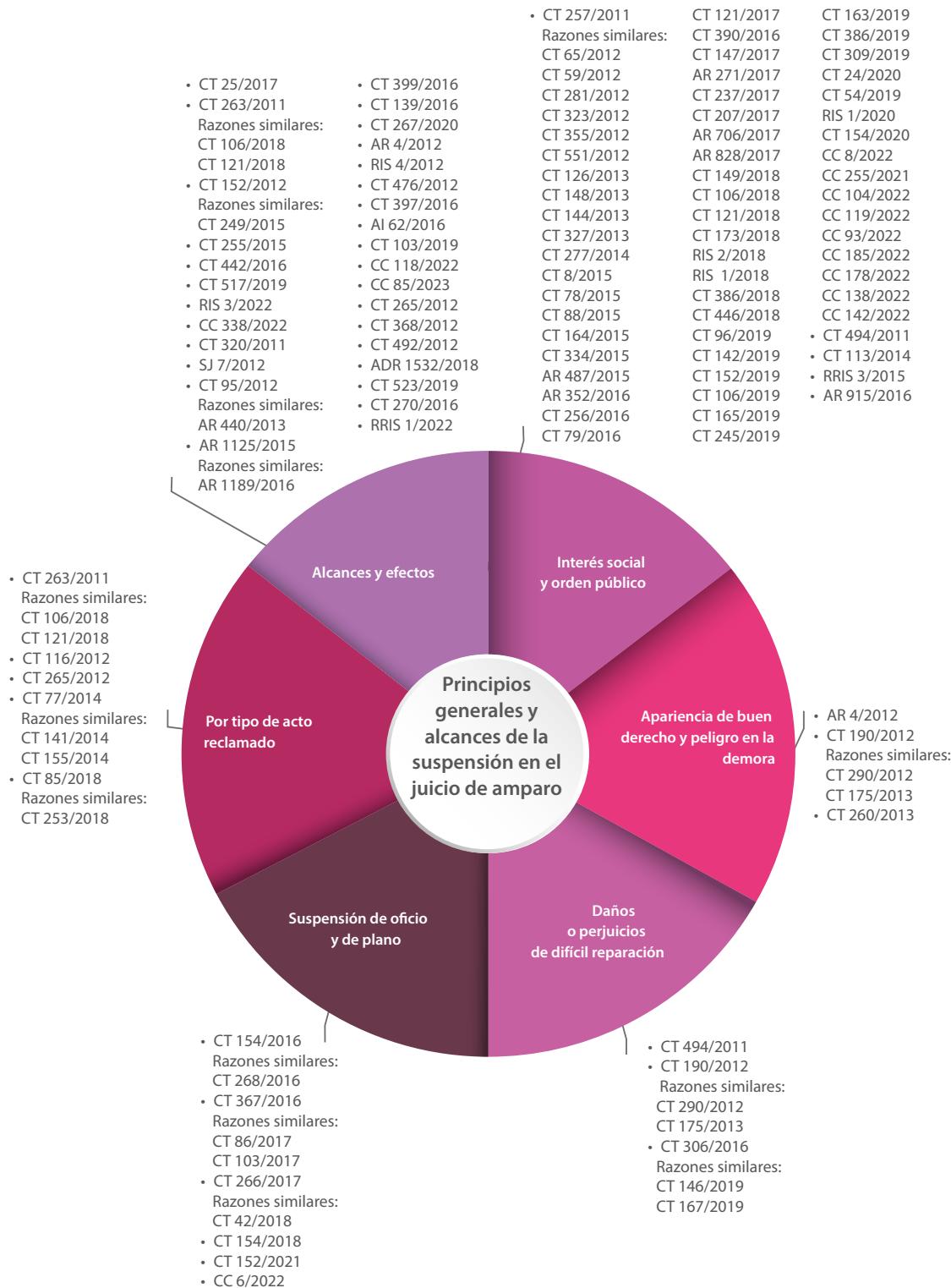
3. Daños o perjuicios de difícil reparación	47
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 494/2011, 11 de abril de 2012	49
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 190/2012, 15 de agosto de 2012	53
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 306/2016, 31 de mayo de 2017	56
4. Suspensión de oficio y de plazo	61
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 154/2016, 7 de septiembre de 2016	63
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 367/2016, 10 de enero de 2018	67
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 266/2017, 14 de marzo de 2018	71
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 154/2018, 22 de agosto de 2018	75
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 152/2021, 25 de mayo de 2022	80
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Criterios 6/2022, 1 de junio de 2022	88
5. Por tipo de acto reclamado	95
5.1 Actos consumados	97
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 263/2011, 24 de agosto de 2011	97
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 116/2012, 23 de mayo de 2012	103
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 265/2012, 15 de agosto de 2012	105
5.2 Actos futuros de realización incierta	110
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 77/2014, 18 de junio de 2014	110

5.3 Actos de naturaleza omisiva	115
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 85/2018, 16 de enero de 2019	115
6. Alcances y efectos	121
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 25/2017, 16 de agosto de 2017	123
6.1 Efectos restitutorios	126
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 263/2011, 24 de agosto de 2011	126
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 152/2012, 4 de julio de 2012	132
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 255/2015, 3 de febrero de 2016	136
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 442/2016, 15 de noviembre de 2017	142
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de tesis 517/2019, 10 de junio de 2020	145
SCJN, Segunda Sala, Revisión en Incidente de Suspensión 3/2022, 26 de octubre de 2022	150
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Criterios 338/2022, 12 de abril de 2023	155
6.2 Contra determinaciones judiciales	159
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 320/2011, 9 de noviembre de 2011	159
SCJN, Primera Sala, Sustitución de Jurisprudencia 7/2012, 30 de mayo de 2012	163
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 95/2012, 6 de junio de 2012	168
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 1125/2015, 22 de febrero de 2017	171

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 399/2016, 10 de mayo de 2017	173
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 139/2016, 17 de mayo de 2017	176
SCJN, Primera Sala, Contradicción de tesis 267/2020, 17 de marzo de 2021	180
6.3 En el proceso penal	188
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 4/2012, 29 de febrero de 2012	188
SCJN, Primera Sala, Revisión en Incidente de Suspensión 4/2012, 29 de agosto de 2012	194
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 476/2012, 16 de enero de 2013	199
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 397/2016, 17 de mayo de 2017	202
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 62/2016, 6 de julio de 2017	206
SCJN, Primera Sala, Contradicción de tesis 103/2019, 9 de octubre de 2019	212
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Criterios 118/2022, 16 de noviembre de 2022	215
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Criterios 85/2023, 18 de octubre de 2023	223
6.4 Actos ejecutados por particulares	230
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 265/2012, 15 de agosto de 2012	230
6.5 Temporalidad de los efectos	234
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 368/2012, 10 de octubre de 2012	234
SCJN, Primera Sala, Contradicción de tesis 492/2012, 26 de marzo de 2014	236

6.6 Cumplimiento o ejecución de la suspensión	240
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1532/2018, 31 de octubre de 2018	240
SCJN, Pleno, Contradicción de Tesis 523/2019, 11 de enero de 2024	245
6.7 En materia ambiental	253
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 270/2016, 11 de enero de 2017	253
SCJN, Primera Sala, Recurso de Revisión en Incidente de Suspensión 1/2022, 12 de abril de 2023	264
Consideraciones finales	273
Anexos	281
Anexo 1. Glosario de sentencias	281
Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden cronológico)	285

Principios generales y alcances de la suspensión en el juicio de amparo



Consideraciones generales

Actualmente, el juicio de amparo es el mecanismo más efectivo que existe en México para proteger los derechos humanos, tanto los reconocidos en la Constitución federal como los que se encuentran en los tratados internacionales de los que el país es parte. Desde su creación, el amparo se ha regido por distintas figuras jurídicas que tienen como finalidad mantener la estructura particular necesaria para que este juicio verdaderamente pueda cumplir con el fin último de garantizar los derechos fundamentales, sin embargo, a lo largo de casi 200 años de historia —y de forma mucho más contundente en las últimas décadas—, varias de estas figuras se han flexibilizado y reinterpretado para evolucionar conforme han ido avanzando el derecho y las exigencias de la sociedad.

Una de estas figuras, que además es considerada fundamental para el juicio de amparo, es la suspensión del acto reclamado. De forma general, esta medida tiene como finalidad detener de manera temporal e instantánea el acto de autoridad que se está reclamando, hasta en tanto no se resuelva el amparo en su totalidad, esto, para prevenir que con la ejecución del acto se vulneren de forma grave e irreparable los derechos de la persona que acudió al juicio.

La suspensión ha tenido varias modificaciones a través de los años. No solamente se ha reconfigurado a partir de reformas constitucionales y legales, sino que ha sido explicada y dotada de contenido mediante la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Esto se debe a que, como todo lo relacionado con el amparo, cuando surgió tenía un diseño sumamente rigorista que le otorgaba únicamente efectos paralizadores, por lo que no era vista como una verdadera medida cautelar, sin embargo, desde la reforma constitucional de 2011 y con la publicación de la Ley de Amparo de 2013 se añadieron elementos importantes que se deben tomar en cuenta al momento de resolver sobre la suspensión del acto reclamado.

Uno de los principales cambios fue la posibilidad de reestablecer provisionalmente a las personas en el goce de los derechos violados mientras se tramita el juicio. De esta manera, actualmente no sólo se considera la suspensión como una mera paralización, sino que es una figura que puede llegar a tener efectos restitutorios. Además, con dichas reformas se privilegió la discrecionalidad de las personas juzgadoras, estableciendo

su obligación "de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social, el orden público y la apariencia de buen derecho"¹ para decidir sobre la procedencia de la suspensión en el juicio de amparo. Así, se fortaleció la función protectora de esta medida y se incorporó un sistema equilibrado que permite proteger a las personas que acuden al amparo y al mismo tiempo evitar abusos que desvén su finalidad.²

De lo anterior se obtiene que la suspensión del acto reclamado es una medida cautelar que tiene como finalidad conservar la materia de la controversia para así asegurar la eficacia de la sentencia que se llegue a dictar en el amparo, al tiempo de evitar que las personas sufran afectaciones en su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto; para lograrlo, está sujeta a ciertas reglas, condiciones y requisitos establecidos en la Constitución Federal, la Ley de Amparo y los precedentes de la Suprema Corte.

Algunas de estas reglas se desprenden de la simple lectura de los artículos que rigen la institución de la suspensión, mientras que otras han sido explicadas y complementadas a través de un vasto desarrollo jurisprudencial. Entre los requisitos se encuentran los relacionados con la forma y el momento en que se solicita, con la existencia de los actos reclamados y su naturaleza, con el respeto al interés social y a las disposiciones de orden público, con el interés con el que acude quien la pide, con la garantía o contragarantía que debe presentarse para cubrir posibles daños o perjuicios, con el peligro inminente de que los actos sean de difícil reparación, entre otros.

Vale la pena detenernos, por ser un requisito constitucional, en el relacionado con que la suspensión no vulnere disposiciones de orden público ni contravenga el interés social, análisis que deberá realizarse de modo ponderado con la apariencia del buen derecho. Al respecto, es importante señalar que el orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas, pues la primera se refiere a la satisfacción de las necesidades colectivas con la finalidad de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que la segunda se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad o de evitarle algún mal, desventaja o trastorno.³

Respecto a la apariencia del buen derecho, el Pleno de la Suprema Corte ha sostenido que "[...] se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. [D]icho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información".⁴

¹ Dictamen de la Cámara de Senadores, de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México, 13 de diciembre de 2010, Gaceta No. 197, págs. 11 y 112.

² *Ibidem*.

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 257/2011, resuelta por unanimidad de cuatro votos el 13 de julio de 2011, p. 40.

⁴ Tesis P.J.15/96, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 1996, t. III, pág. 16, de rubro: SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124

Así, al permitir realizar un estudio de la probable constitucionalidad del acto reclamado, que debe ser ponderado contra la afectación que se pueda provocar al interés social, se le concede libertad a las personas juzgadoras para que puedan apreciar todas las especificaciones del caso y decidir si se debe otorgar la suspensión. Esto es relevante, pues ante la imposibilidad de prever todos los supuestos específicos para la procedencia de esta medida, se optó por otorgar discrecionalidad a los órganos de amparo para resolver los problemas concretos que se les planteen.

Por otra parte, además de los requisitos, a través de diversos precedentes de la Suprema Corte también se han desarrollado cuestiones relacionadas con el tipo de actos reclamados, los plazos que operan en el procedimiento, los alcances de la suspensión, la temporalidad de los efectos, el cumplimiento o ejecución de la suspensión, entre otros.

Ahora, más allá de aspectos procesales o de principios de aplicación de esta medida cautelar, vale la pena resaltar que los alcances y efectos de la suspensión en el juicio de amparo generan, en muchos casos, un impacto importante en el ejercicio de los derechos humanos, pues es una herramienta con la que cuentan las personas para detener una acción u omisión por el tiempo en que se resuelve el juicio y, de esa forma, garantizar que no se vulneren sus derechos.

Por último, como en todos los temas que tienen que ver con la protección de derechos humanos, no se puede dejar de señalar que, a pesar de los avances, el acceso a la justicia sigue teniendo importantes limitaciones; muchas de ellas tienen que ver precisamente con la complejidad de los procedimientos y mecanismos de defensa, por ello, desde el Centro de Estudios Constitucionales nos parece esencial dar cuenta de cómo se ha desarrollado esta medida cautelar para el beneficio de las personas y cómo el trabajo de la Suprema Corte sigue buscando ensanchar los caminos del acceso a una justicia real, eficiente y pronta para garantizar los derechos humanos de todas y todos.

Con este cuaderno de jurisprudencia se busca facilitar el estudio y operación de las reglas que rigen la suspensión en el juicio de amparo a las autoridades jurisdiccionales y todas las personas o asociaciones interesadas para contribuir a la construcción permanente de una justicia efectiva.

DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.

Nota metodológica

El presente documento forma parte de la serie Acceso a la Justicia de la colección Cuadernos de Jurisprudencia del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este número está dedicado a la sistematización de los criterios que ha emitido el Tribunal Constitucional sobre los principios generales y alcances de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, para ello, se analizaron las sentencias que se han dictado sobre el tema entre el 10 de junio de 2011 y el 5 de agosto de 2024.

La temporalidad del análisis se definió teniendo en consideración que aunque con anterioridad se habían estudiado los alcances de la suspensión en el juicio de amparo, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 modificó por completo el entendimiento de esta figura, a partir de la introducción de los derechos humanos en el sistema jurídico; un cambio trascendental que llevó a las operadoras y los operadores a redefinir el contenido y alcance de esta medida cautelar para estudiar desde una nueva perspectiva los principios que la guían y los límites ampliados a sus efectos protectores.

Para identificar los casos analizados en este cuaderno se utilizaron los buscadores internos de la Suprema Corte. La búsqueda se realizó durante la épocas Novena, Décima y Undécima. Los buscadores arrojaron 5,291 sentencias con las palabras clave utilizadas.⁵

A diferencia de la investigación realizada en la mayoría de los cuadernos de jurisprudencia publicados anteriormente por el Centro de Estudios Constitucionales, la revisión de sentencias para este se enfocó en algunas cuestiones de fondo resueltas por la Suprema Corte, pero al tratarse de un tema con cierto contenido procesal también se buscó identificar aquellos criterios adoptados al tomar decisiones previas al estudio de fondo.

⁵ Se emplearon las siguientes palabras clave: suspensión del acto, suspensión del acto reclamado, suspensión de plano, suspensión de oficio, suspensión a petición de parte, suspensión definitiva, suspensión provisional e incidente de suspensión.

Teniendo en cuenta lo anterior, para reducir el universo inicial de sentencias se descartaron las resoluciones de cualquier tipo de recurso en las que no se tomó una decisión relacionada con los principios generales o los alcances de la suspensión del acto reclamado; con este filtro, el catálogo de decisiones que abordan la temática en estudio se redujo a 127 sentencias, que constituyen el objeto de estudio de este documento.

Cabe destacar que se les ha dado a todas las sentencias el mismo valor normativo, toda vez que no se distingue entre aquellas de las que se derivan criterios vinculantes que cumplen con los requisitos formales establecidos por la ley (criterios jurisprudenciales) y las resoluciones de las que derivan criterios persuasivos (criterios aislados).⁶

Con el propósito de facilitar la revisión de los casos, las sentencias se agruparon a partir de ciertos rubros temáticos, que no necesariamente corresponden con los que pueden encontrarse en las cuestiones de fondo contenidas en esas resoluciones.

Por otro lado, con el fin de identificar reglas aplicables a casos futuros, las sentencias que abordan las cuestiones procesales de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo se reconstruyen con la siguiente estructura: 1) se sintetizan los hechos relevantes del caso, 2) se formulan preguntas que hacen referencia a los problemas jurídicos planteados en cada asunto, 3) se sintetizan los criterios que resuelven estos problemas jurídicos, 4) se transcriben o se sintetizan los principales párrafos que ilustran la opinión de la Suprema Corte⁷ y 5) se plasma la decisión con la que la Corte resolvió el asunto.

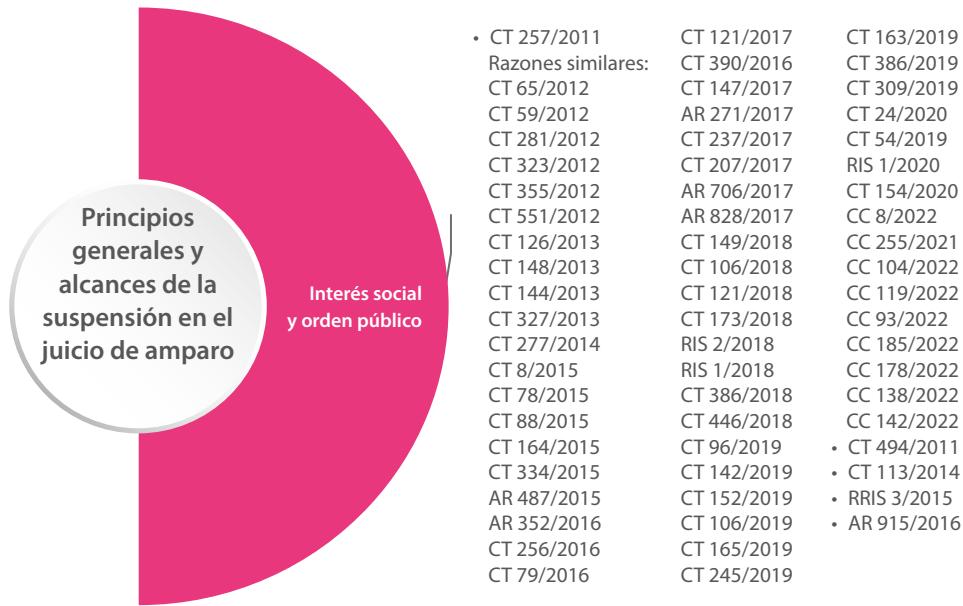
Adicionalmente, es importante señalar que en el documento se identifican los asuntos que contienen razonamientos similares, lo que permite distinguir entre las sentencias que crean o desarrollan criterios de aquellas que aplican los precedentes emitidos en casos previos. Finalmente, se incluyen como anexos un glosario de las sentencias analizadas, así como las tesis aisladas y de jurisprudencia derivadas de todas las sentencias, ordenadas por tema y por fecha de publicación. En la versión electrónica, las sentencias tienen un hipervínculo que dirige a la sentencia pública que se encuentra disponible en la página de la Suprema Corte. Este documento se actualizará periódicamente en la página web del Centro de Estudios Constitucionales.

Los Cuadernos de Jurisprudencia son el resultado de un ejercicio de sistematización de las sentencias de la Suprema Corte que tiene el objetivo de difundir de manera clara, sencilla y exhaustiva los criterios contenidos en esas resoluciones. Las únicas fuentes oficiales de los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación son el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, así como los engrosos públicos de las sentencias.

⁶ Este ejercicio no debe confundirse con los mecanismos legales para constituir jurisprudencia prevista en la Ley de Amparo. Además, para la consulta de tesis de jurisprudencia y tesis aisladas, véase el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁷ Las referencias de página y párrafo de las citas textuales de las sentencias fueron elaboradas a partir de las versiones públicas disponibles en la página de la SCJN, por lo que podrían variar según el sistema operativo o procesador de textos que use la persona lectora para confrontarlas.

1. Interés social y orden público



1. Interés social y orden público

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 257/2011, 13 de julio de 2011⁸

Razones similares en CT 65/2012, CT 59/2012, CT 281/2012, CT 323/2012, CT 355/2012, CT 551/2012, CT 126/2013, CT 148/2013, CT 144/2013, CT 327/2013, CT 277/2014, CT 8/2015, CT 78/2015, CT 88/2015, CT 164/2015, CT 334/2015, AR 487/2015, AR 352/2016, CT 256/2016, CT 79/2016, CT 121/2017, CT 390/2016, CT 147/2017, AR 271/2017, CT 237/2017, CT 207/2017, AR 706/2017, AR 828/2017, CT 149/2018, CT 106/2018, CT 121/2018, CT 173/2018, REV INC SUS 2/2018, REV INC SUS 1/2018, CT 386/2018, CT 446/2018, CT 96/2019, CT 142/2019, CT 152/2019, CT 106/2019, CT 165/2019, CT 245/2019, CT 163/2019, CT 386/2019, CT 309/2019, CT 24/2020, CT 54/2019, REV INC SUS 1/2020, CT 154/2020, CC 8/2022, CC 255/2021, CC 104/2022, CC 119/2022, CC 93/2022, CC 185/2022, CC 178/2022, CC 138/2022 y CC 142/2022

Hechos del caso

Los magistrados de un tribunal colegiado en la Ciudad de México denunciaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una posible contradicción de tesis entre un criterio emitido por su propio tribunal y otro emitido por un tribunal en Puebla. En ambos casos, derivados de amparos indirectos, el acto reclamado fue la cancelación, en perjuicio de diversas personas, del registro como contador público autorizado para dictaminar estados financieros.

En ambos casos las personas afectadas solicitaron la suspensión. En el juicio de Puebla la respuesta fue desfavorable, mientras que en el juicio de la Ciudad de México el juez de distrito concedió la suspensión definitiva. En contra de esas decisiones, la persona afectada y la autoridad responsable promovieron recursos de revisión.

En el primer criterio, el tribunal colegiado de Puebla consideró posible otorgar la suspensión provisional contra los efectos del referido acto, pues estimó que no podían considerarse consumados, en tanto eran

⁸ Resuelto por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández.

de trato sucesivo. También sostuvo que con la suspensión no se daban efectos restitutorios, pues el oficio en que se decidió la cancelación quedaba intacto.

Finalmente, determinó que con la suspensión no se afectaba el interés social ni el orden público, porque la cancelación reclamada no derivó de la comisión de un delito; en cambio, indicó, de no conceder la suspensión, se causarían a la persona daños y perjuicios de difícil reparación, aunque se le otorgara el amparo, porque se le impediría desarrollar su actividad y ser designada como contador público autorizado en el año que transcurría, pues esa designación sólo podía hacerse en ciertos meses.

En el segundo criterio, el tribunal de la Ciudad de México declaró improcedente la suspensión; indicó que sólo puede concederse cuando el acto reclamado consiste en una suspensión temporal del permiso o autorización correspondiente, pero no cuando se trata de una cancelación, porque en este caso a la persona afectada le fue vetado definitivamente el ejercicio de la actividad en cuestión por considerarla no apta para ejercerla, y concederle la suspensión afectaría al orden público y al interés social, al poner su interés individual por encima del interés general y permitirle ejercer una función para la que no tiene autorización.

Añadió que el orden público se vería afectado porque con la concesión de la suspensión se impediría que la autoridad hacendaria sancionara una conducta que la legislación considera grave, consistente en no presentar ciertos papeles de trabajo solicitados por la autoridad, para la cual se prevé expresamente como sanción la cancelación señalada.

Problema jurídico planteado

Cuando en el juicio de amparo indirecto se reclama la cancelación del registro de una contadora o contador público autorizado para dictaminar sobre los estados financieros de los contribuyentes, derivada del incumplimiento en la exhibición de los papeles de trabajo que haya elaborado con motivo de una auditoría, ¿es o no procedente decretar la suspensión de los efectos y consecuencias de dicho acto?

Criterio de la Suprema Corte

Cuando en un juicio de amparo indirecto se reclama la cancelación del registro de una contadora o contador público autorizado para dictaminar sobre los estados financieros de los contribuyentes debe negarse la suspensión del acto reclamado, pues si se concede se genera perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público.

La sociedad tiene interés en que las contadoras y los contadores públicos autorizados que colaboran con la autoridad hacendaria revisando el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes sean profesionales aptos para tal finalidad. Dicha aptitud se pierde cuando incurren en una falta grave, como aquellas en que la ley prevé como sanción la cancelación del registro.

Justificación del criterio

"De acuerdo con lo que establece la fracción II del aludido artículo 124 de la Ley de Amparo, otro de los requisitos para conceder la medida cautelar es que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Sobre el particular, cabe señalar que el orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas en la medida en que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno" (pág. 40).

"Así, por disposiciones de orden público deben entenderse las plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público" (págs. 40 y 41).

"En vinculación con los razonamientos de mérito, se considera que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría" (pág. 41).

"[E]l requisito para conceder la suspensión consistente en que sean de "difícil reparación" los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto, se refiere a que el Juez de Distrito al resolver sobre la suspensión de los actos impugnados, debe evaluar si de no otorgarla y permitir que se lleven a cabo todas las consecuencias de aquéllos, se ocasionan al impetrante del amparo daños y perjuicios cuyo arreglo implique mucho trabajo, es decir, que su resarcimiento o remedio sea complicado o involucre contratiempos.

En relación con el requisito en comento, este Alto Tribunal ha establecido que no son de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución de los actos reclamados, si éstos son susceptibles de ser reparados mediante sentencia favorable dictada en el juicio de garantías" (pág. 44).

"Sobre tales bases, procede ocuparse acerca del caso en que la suspensión en el juicio de amparo se pida contra los efectos y consecuencias de la resolución que decreta la cancelación del registro de un contador público autorizado para dictaminar sobre los estados financieros de los contribuyentes, por no exhibir el contador, a requerimiento de autoridad, los papeles de trabajo elaborados con motivo de la auditoría que haya practicado" (pág. 45).

"[S]e advierte que el legislador graduó la gravedad de las conductas infractoras en que puede incurrir un contador público autorizado para dictaminar sobre los estados financieros de los contribuyentes, pues estableció, por un lado, que cuando no dé cumplimiento a las disposiciones referidas en el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación o no aplique las normas y procedimientos de auditoría, será sancionado con amonestación o exhorto a conducirse legalmente, así como con la suspensión temporal del registro hasta por dos años; y por otro lado, que en los casos en que el contador público autorizado sea reincidente en relación con las infracciones antes indicadas, hubiere participado en la comisión de un delito de carácter fiscal, o no exhiba a requerimiento de autoridad, los papeles de trabajo que haya elaborado con motivo de la auditoría practicada a los estados financieros de un contribuyente, la consecuencia será la cancelación definitiva de su registro" (pág. 53).

"Es decir, el legislador ordinario determinó que las infracciones que ameritan las sanciones de amonestación, exhorto a conducirse legalmente y suspensión temporal del registro hasta por dos años, no son tan graves como para que pudiera considerarse al contador público autorizado como no apto para seguir ejercitando en definitiva el derecho a dictaminar los estados financieros de los contribuyentes, y que las infracciones que ameritan la cancelación definitiva del registro en cuestión, sí son de suma importancia, pues son indicativas de que el contador no está capacitado para seguir ejercitando la función de coadyuvante de la autoridad fiscalizadora, por lo que merece que se extinga totalmente su derecho a emitir dictámenes de estados financieros" (págs. 53 y 54).

"Ahora bien, de otorgarse la suspensión contra los efectos y consecuencias de la resolución que decreta la cancelación del registro de un contador público autorizado para dictaminar sobre los estados financieros de los contribuyentes, por no exhibir el contador, a requerimiento de autoridad, los papeles de trabajo elaborados con motivo de la auditoría que haya practicado, ese profesional puede seguir dictaminando los estados financieros de los contribuyentes, hasta en tanto se decida el fondo del juicio de amparo.

Por lo contrario, si se le niega la medida cautelar, el contador público verá reflejada en su esfera jurídica, de manera inmediata, la imposibilidad de seguir formulando dichos dictámenes, con independencia de lo que se decida en el juicio principal" (pág. 54).

"El contador público autorizado para dictaminar sobre los estados financieros de los contribuyentes es el depositario de una función de gran importancia para el Estado, porque a los dictámenes que emite, la autoridad fiscal les otorga la presunción de certeza, salvo prueba en contrario.

La gran importancia que tiene para el Estado la función que desempeñan los contadores públicos autorizados para dictaminar sobre los estados financieros de los contribuyentes, justifica las diversas exigencias para otorgar el registro relativo, con lo cual el Estado busca salvaguardar el profesionalismo de la función del contador público, pues ésta es una cuestión de orden público, en tanto que el dictamen respectivo constituye un medio por el cual se otorga certeza y seguridad jurídica a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y coadyuva a la autoridad hacendaria a su verificación" (pág. 55).

"La cancelación de registro del contador público autorizado para dictaminar estados financieros constituye la pérdida de los atributos para ejercer la función para la que fue autorizado: función que debe recaer en un sujeto de alta responsabilidad social, digno de confianza para ambas partes (contribuyentes por un lado, y fisco, por el otro), que garantice que dichos dictámenes se formulen con profesionalismo y apegados a la ley, y que las causales de la cancelación son previsiones legales graves que tienden a garantizar un transparente conocimiento de la situación contable de los contribuyentes a efecto de lograr una eficiente recaudación de impuestos para sufragar el gasto público" (págs. 55 y 56).

"Sobre tales premisas, es dable considerar que con la concesión de la suspensión de los efectos y consecuencias de la cancelación del registro de un contador público autorizado para dictaminar sobre los estados financieros de los contribuyentes, se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público.

En efecto, de concederse la suspensión se paralizarían, a su vez, los efectos y consecuencias de la cancelación del registro de contador público dictaminador que supone la pérdida de los atributos para ejercer la función para la que ese profesional fue autorizado, por una causa que el legislador consideró grave, lo que se traduciría en afectación al interés que tiene la sociedad en que los contadores públicos autorizados que colaboran con la autoridad hacendaria revisando el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, sean aptos para tal finalidad" (pág. 56).

"Es así, en atención a que la cancelación en cuestión tiene por objeto evitar que el contador público autorizado siga desarrollando de manera definitiva la actividad de contador público dictaminador de estados financieros; lo que evidencia que resulta de mayor relevancia el interés de la colectividad en ejecutar una sanción cuyo propósito consiste en reprimir una conducta de tal magnitud que ocasiona que el profesional mencionado sea descalificado irreversiblemente para coadyuvar a la autoridad fiscalizadora, como son la reincidencia en no dar cumplimiento a las disposiciones referidas en el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación o en no aplicar las normas y procedimientos de auditoría, participar en la comisión de un delito de carácter fiscal, o no exhibir a requerimiento de autoridad, los papeles de trabajo que haya elaborado con motivo de la auditoría practicada a los estados financieros de un contribuyente, que la repercusión que pueda traer al contador público el hecho de que por incurrir en una infracción grave, como las señaladas, se cancele su registro de contador público dictaminador" (págs. 56 y 57).

"Por otra parte, se transgreden disposiciones de orden público, porque con el otorgamiento de la medida cautelar se evita que la autoridad hacendaria sancione una conducta que el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación considera grave, es decir, se impide la ejecución de un acto tendiente al debido desempeño de la función de dictaminar los estados financieros de los contribuyentes, privilegiándose el interés particular del quejoso, sobre el interés que tiene la colectividad a ese respecto" (págs. 57 y 58).

"[E]s conveniente señalar que independientemente de que con la ejecución de los actos respecto de los cuales se pretende lograr la suspensión, se causen al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación, esa afectación particular se subordina al interés general consistente en garantizar a la sociedad dicha ejecución" (pág. 58).

"Con apoyo en lo anterior, es de concluirse que debe negarse la suspensión en el juicio de amparo contra los efectos y consecuencias de la cancelación del registro de un contador público autorizado para dictaminar sobre los estados financieros de los contribuyentes, en virtud de que no se actualiza la condición prevista en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, pues con su concesión se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público" (págs. 58 y 59).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro **CONTADOR PÚBLICO AUTORIZADO PARA DICTAMINAR SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS DE LOS CONTRIBUYENTES. DEBE NEGARSE LA SUSPENSIÓN CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA CANCELACIÓN DE SU REGISTRO.**

Hechos del caso

La persona que promovió un juicio de amparo denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por dos tribunales colegiados de circuito de Aguascalientes. Los criterios versan sobre la posibilidad de conceder la suspensión provisional cuando una persona ha sido privada de su libertad fuera de un procedimiento judicial por conducir bajo los efectos del alcohol, a partir de la interpretación de los artículos 124 y 130 de la Ley de Amparo (vigente hasta el 2 de abril de 2013).

En el primer caso una persona solicitó la suspensión de una detención realizada fuera de un procedimiento judicial. El juez de distrito concedió la medida, pero la condicionó a que no se hubiera impuesto como parte de una campaña para prevenir el alcoholismo. La persona promovió un recurso de queja contra esa decisión.

Al resolverlo, el tribunal colegiado calificó de ilegal la condición fijada para la procedencia de la suspensión provisional; señaló que la concesión de dicha medida no se traducía en un impedimento para la realización de una campaña contra el alcoholismo, dado que el acto reclamado estaba única y exclusivamente relacionado con la libertad de la persona. También indicó que aunque la detención estuviera vinculada con un mecanismo de las autoridades administrativas para infraccionar a quienes realizaran ciertas acciones bajo los efectos del alcohol, con la medida no se impediría la continuación de esa campaña benéfica para la sociedad.

En cambio, indicó, de imponer la referida condición no se cumpliría el objetivo de la suspensión, pues se correría el riesgo de que el acto se consumara de manera irreparable y no pudiera evaluarse su constitucionalidad. Por ello, modificó la medida cautelar para que no quedara sujeta a la condición impuesta por el juez.

El segundo caso derivó de circunstancias semejantes y el juez de distrito concedió la medida cautelar sujeta a la misma condición que en el primer caso. Contra esa decisión se promovió un recurso de queja. Al resolverlo, el tribunal colegiado confirmó la decisión del juez federal. Sostuvo que la procedencia de la suspensión provisional estaba condicionada a que el acto de privación de la libertad no se hubiera impuesto por alguna de las causas que señalaba el artículo 124 de aquella Ley de Amparo.

Explicó que aunque con la privación de la libertad personal reclamada no se obstaculizaba de manera directa la propaganda o continuación de las campañas contra el alcoholismo, sí se impedía de modo indirecto su eficaz ejecución, lo que, por ende, provocaba la contravención de disposiciones de interés social, materializado en la necesidad de evitar que en las vías públicas condujeran personas en estado de ebriedad o bajo los influjos de sustancias tóxicas, que pudieran ocasionar daños y lesiones en perjuicio propio y de terceros.

⁹ Resuelto por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

Ya que en el momento de estudiar la contradicción todavía no se encontraba vigente la legislación que regula a los Plenos de Circuito, la SCJN admitió el asunto y procedió a resolverlo.

Problema jurídico planteado

Cuando se reclama la privación de la libertad personal fuera de un procedimiento judicial, ¿se puede condicionar la procedencia de la suspensión provisional a la valoración de que por concederla se pueda impedir la ejecución de una campaña contra el alcoholismo?

Criterio de la Suprema Corte

Cuando en el juicio de amparo se reclaman actos restrictivos de la libertad personal fuera de un procedimiento judicial, la jueza o juez de distrito debe otorgar la suspensión provisional sin establecer como condición que, con dicha medida cautelar, no se afecte el orden público o el interés social, por ejemplo, porque considere que la suspensión impide la ejecución de una campaña contra el alcoholismo.

Al resolver sobre la suspensión provisional, la persona juzgadora no cuenta con elementos objetivos suficientes para un análisis riguroso de los actos reclamados, por lo que condicionar la suspensión en los términos indicados conllevaría el riesgo de que se consumara irreparablemente el acto restrictivo de la libertad personal.

Justificación del criterio

"[E]l contenido del precepto de mérito [...] establece:

Artículo 124.- Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran 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: [...]

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;" (págs. 19 y 20).

"[D]esde un contexto general, la procedencia de dicha medida suspensional se encuentra condicionada a la satisfacción de tres presupuestos específicos, a saber, que: a) lo solicite el agraviado; b) no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y c) sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

En relación con el segundo supuesto, el propio artículo 124 de la Ley de Amparo (vigente hasta el dos de abril de 2013) establece de manera enunciativa que, entre otras hipótesis, se considerará que se sigue el

perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público cuando de concederse la suspensión se impida la ejecución de una campaña contra el alcoholismo" (pág. 21).

"[E]l examen sistemático del esquema normativo alrededor del cual cobra vigencia la suspensión provisional del acto reclamado, muestra que sobre el marco de procedencia general delimitado por el citado artículo 124 de la Ley de Amparo prevalecen determinadas hipótesis de excepción que por su trascendencia no responden al cumplimiento irrestricto de los requisitos ahí especificados". (pág. 22)

"Tal es precisamente el supuesto regulado en el último párrafo del artículo 130 de la Ley de Amparo, que establece:

"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.

[...]

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"" (págs. 22 y 23)

"De acuerdo con dicho precepto, concretamente lo normado en su último párrafo, el juez de distrito siempre concederá la suspensión provisional tratándose de la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial". (pág. 23).

"La claridad de dicha disposición no deja lugar a dudas de que en los casos en que se solicite la suspensión de actos reclamados consistentes en la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, como se planteó ante los tribunales insertos en la presente contradicción, la suspensión provisional procederá siempre, es decir, en todos los casos, sin necesidad de constreñir su concesión a la verificación o no del requisito previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, y a las hipótesis enunciativas que al efecto se establecen para entender cuándo se sigue el perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público especialmente lo dispuesto en su inciso d), en relación con la ejecución de campañas contra el alcoholismo" (pág. 23).

"El diseño expreso de la regla en comento, en orden a la interpretación sistemática anunciada, encuentra sentido a partir del contenido del primer párrafo del propio dispositivo, en relación con el artículo 117 del citado ordenamiento, que establece los requisitos mínimos que se exigen para la admisión de la demanda de amparo respecto de actos restrictivos de la libertad personal fuera de procedimiento judicial (expresión del acto reclamado, la autoridad que lo hubiese ordenado, si fuere posible al promovente; el lugar en que se encuentre el agraviado, y la autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto) de lo que

se sigue que el juzgador federal carece de elementos objetivos de convicción que pudieran servir de parámetro cierto para la posible realización de ese análisis de valor (entre el acto reclamado y su incidencia o no en perjuicio del interés social o de contravención de disposiciones de orden público) lo que, en su caso, en términos del artículo 131 de la Ley de Amparo, únicamente obtendrá a partir del momento en que se rindan los informes previos por parte de las autoridades responsables, donde conocerá en mejores circunstancias las causas y fundamento de la emisión del acto reclamado" (págs. 24 y 25)

"Luego, en atención a esa falta de certidumbre, cualquier juicio de valor para efectos de la definición sobre la procedencia o no de la suspensión provisional respecto de actos consistentes en la restricción de libertad personal fuera de procedimiento judicial, con base en la exigencia de la multicitada condición, partiría de un análisis subjetivo por parte del juez de distrito, irrumpiendo de modo negativo en el ámbito del derecho que se encuentra en juego; lo que de ninguna manera puede sostenerse. Con mayor razón si se tiene en consideración que la única finalidad y efecto de la medida otorgada está en relación directa con la libertad del quejoso, independientemente del entorno jurídico o fáctico en que se encuentre" (pág. 25)

"Incluso, en el extremo de que se pretendiera obviar ese estado de incertidumbre, la posible verificación sobre la satisfacción o no de los requisitos previstos en el artículo 124, fracción II, del citado ordenamiento para efectos de la procedencia de la suspensión provisional solicitada, inevitablemente conllevaría a desatender la finalidad inmediata que persigue dicha institución, en relación con el artículo 80 de la Ley de Amparo, consistente en la paralización de los actos de autoridad y el mantenimiento de la materia del juicio, con la intención de impedir la consumación irreparable de los efectos o consecuencias del acto reclamado.

Lo anterior en tanto cualquier decisión sobre la concesión o no de la suspensión provisional basada en esa valoración, consumaría de manera irreparable el acto restrictivo de la libertad personal del quejoso, pudiendo dejar incluso sin materia el juicio de amparo en ese aspecto, pues en atención a la temporalidad de ese tipo de medidas, ni siquiera un posible otorgamiento de la protección constitucional podría restituir al agraviado en el goce de sus derechos constitucionales, en tanto la afectación a la libertad no puede repararse por medio jurídico alguno" (pág. 26).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN PROVISIONAL TRÁNDOSSE DE ACTOS RESTRICTIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL FUERA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL. SU PROCEDENCIA NO ESTÁ CONDICIONADA POR EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA LEY DE AMPARO.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de tesis 113/2014, 10 de junio de 2015¹⁰

Hechos

En 2014 una persona denunció una posible contradicción de tesis suscitada entre los criterios sostenidos por varios tribunales colegiados de la Ciudad de México y un tribunal colegiado de Michoacán, por un lado,

¹⁰ Resuelto por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo del asunto. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

y la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y un tribunal colegiado de la Ciudad de México, por otro. El presidente de la SCJN admitió la contradicción, pero excluyó el criterio de la Tercera Sala por no ser un órgano de la misma jerarquía que los tribunales.

Tras revisar a detalle los criterios, la Primera Sala se declaró incompetente para resolver respecto de algunos de ellos y los remitió al Pleno de Circuito competente. Asimismo, se declaró competente para resolver la contradicción entre los criterios de un tribunal de la Ciudad de México y uno de Michoacán.

En el juicio de amparo indirecto de la Ciudad de México se reclamó la sentencia de un recurso de apelación en el que se redujo el monto de pensión alimenticia que debía otorgarse a dos niños. Contra ese acto el juez de distrito concedió la suspensión y contra la resolución de suspensión la parte tercera perjudicada promovió un recurso de queja.

Al resolver el recurso, el tribunal colegiado determinó que sólo procede conceder la suspensión contra una resolución que ordena proporcionar alimentos cuando con esa medida cautelar no se ponga en riesgo la subsistencia de la niña o niño acreedor y existan pruebas de que se están satisfaciendo sus necesidades básicas. Para resolver esta cuestión indicó que debe atenderse a la apariencia del buen derecho.

En el caso de Michoacán, el amparo indirecto también se promovió contra una resolución de apelación que ordenó incrementar el monto de la pensión alimenticia. El deudor alimentario solicitó la suspensión del acto y el juez de distrito la negó. Contra esa negativa promovió un recurso de queja.

Al resolverlo, el tribunal colegiado determinó que no era procedente conceder la suspensión porque el monto de la pensión antes del aumento era insuficiente para cubrir las necesidades de los acreedores, sin embargo, el tribunal indicó que no podía atenderse a la apariencia del buen derecho, pues la aplicación de esta figura depende de las características del acto reclamado, que en el caso involucraba el pago de alimentos.

Tras los trámites correspondientes, la Primera Sala se avocó a resolver la contradicción.

Problema jurídico planteado

¿Es posible tomar en consideración la apariencia del buen derecho y el interés social al analizar si procede la suspensión del acto reclamado cuando éste involucra un aspecto referente al pago de alimentos?

Criterio de la Suprema Corte

Sí es posible ponderar la apariencia del buen derecho y el interés social al analizar si procede la suspensión del acto reclamado cuando éste involucra cuestiones relacionadas con el pago de alimentos, pues no en todos los casos vinculados con esta temática se actualiza una prohibición legal. Así, aunque un acto reclamado se relacione con el pago de alimentos, corresponde a la jueza o juez de distrito analizar su sentido y sus posibles consecuencias para determinar la procedencia de la suspensión.

Aunque el artículo 129, fracción IX, de la Ley de Amparo vigente desde el 3 de abril de 2013 establece que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público cuando, de

concederse la suspensión, se impida el pago de alimentos, esta previsión no es suficiente para excluir el análisis de la apariencia del buen derecho y el interés social en todos los casos, pues no cualquier resolución sobre el tema actualiza exactamente la consecuencia de impedir el pago de alimentos.

Justificación del criterio

"[E]sta Primera Sala advierte que con independencia de lo anterior, los órganos jurisdiccionales contendientes sí sostienen una postura discrepante, en lo relativo a la aplicación de la figura relativa a la apariencia del buen derecho, situación que si puede dar lugar a la contradicción de tesis denunciada" (pág. 46).

"Esto es así, porque mientras el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, sostiene que para decidir si se otorga o no la suspensión es necesario atender a la apariencia del buen derecho, sin distinguir si la utilización de esta figura puede supeditarse a la naturaleza del acto reclamado, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, supedita su aplicación a la naturaleza del acto reclamado, pues consideró que como el acto reclamado involucraba el pago de alimentos, dicha figura no debía ser atendida" (págs. 46 y 47).

"En efecto, para arribar a esa conclusión, debe decirse que para esta Primera Sala, no pasa inadvertido que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito aplicó la Ley de Amparo abrogada, mientras que el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, aplicó la Ley de Amparo en vigor.

Legislación esta última, que [...], en lo que al tema interesa, difiere notablemente de lo que establecía la Ley de Amparo abrogada" (pág. 47).

"Aunado a ello, desde la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de junio de dos mil once, el artículo 107 constitucional, en su fracción X, establece como obligación del juzgador, que al momento de decidir sobre la suspensión, realice un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho cuando la naturaleza del acto lo permita" (págs. 61 y 62).

"Atendiendo a lo anterior, la diferencia en el contenido de la Ley de Amparo aplicada en los casos que motivan la denuncia de la presente contradicción, no puede considerarse determinante para concluir la inexistencia de ésta en el tema relativo a si debe o no ponderarse entre la apariencia del buen derecho y el interés social, cuando el acto reclamado se vincula a una cuestión de alimentos, pues cuando los tribunales contendientes resolvieron lo conducente, ya se encontraba en vigor la reforma constitucional mencionada" (pág. 62).

"En consecuencia, si sobre el tema en cuestión, los tribunales contendientes llegaron a conclusiones divergentes, es evidente que sí existe la contradicción de criterios denunciada, por tanto, el tema a dilucidar en la presente contradicción, consistente en resolver la interrogante siguiente:

La ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social, ¿puede tener lugar para analizar si procede la suspensión del acto reclamado, cuando éste involucra una cuestión referente al pago de alimentos?" (pág. 63).

"La suspensión a petición de parte, como su propia denominación lo indica, debe ser solicitada por el quejoso , y podrá pedirse en cualquier tiempo, con tal de que no se haya dictado sentencia ejecutoria ; sin embargo, debe destacarse que la sola petición no basta para que sea concedida, pues esa medida está condicionada a una serie de presupuestos o requisitos, unos que se relacionan con la naturaleza del propio acto reclamado y otros con el impacto que tendría la suspensión en caso de otorgarse" (pág. 66).

"La exigencia relativa a que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, es un requisito que [...] sí se encuentra previsto en la ley; y es de tal importancia que desde la Ley de Amparo abrogada, el legislador estableció diversos supuestos en los que ya se consideraba que de concederse la suspensión se seguiría perjuicio al interés social o se contravendrían disposiciones de orden público" (pág. 67).

"[L]as hipótesis en que el legislador considera que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, sólo son enunciativas, pues al indicar que, entre otros casos, en las hipótesis referidas se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público de concederse la suspensión, es evidente que el legislador otorgó al juzgador la libertad de ponderar en qué otros supuestos se podría perjudicar el interés social o contravenir disposiciones de orden público.

Es en esa libertad que se concede al juzgador, en donde adquiere relevancia la apariencia del buen derecho" (pág. 70).

"Así, si un acto respecto del cual se solicita la suspensión, es cierto, es susceptible de suspender y no se encuentra la hipótesis a que alude el artículo 129 de la Ley de Amparo, el juzgador, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, tiene la obligación de ponderar la apariencia del buen derecho que le puede corresponder al quejoso y la afectación que dicha medida pueda ocasionar al interés social, para que derivado de ese análisis, determine si es o no factible conceder la suspensión.

Esta obligación que se deriva desde el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, sin duda busca maximizar la efectividad de la medida suspensional en el juicio de amparo, pero sin dejar de lado el interés social" (pág. 71).

"Lo anterior es lógico, porque fuera de las hipótesis que prevé el artículo 129 de la Ley de Amparo, en que el legislador expresamente consideró que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, para determinar si se debe o no hacer la ponderación entre la apariencia del buen derecho que le puede asistir al quejoso y la afectación al interés social, no se pueden establecer reglas generales, ya que los elementos que deben tomarse en cuenta en esa ponderación (la apariencia del buen derecho y el perjuicio que se pudiera ocasionar al interés social), deben apreciarse de manera simultánea; y por ende, la decisión que se tomé, depende de cada caso concreto" (págs. 71 y 72).

"En efecto, la apariencia del buen derecho consiste en determinar hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto" (pág. 72).

"No obstante, para que ese análisis hipotético sobre la apariencia del buen derecho sea completo, el juzgador no puede dejar de lado el peligro en la demora y los perjuicios de difícil reparación que la negativa

de esa medida pudieran ocasionar al quejoso, pues sólo analizando en su conjunto tales aspectos, finalmente podrá ponderar la situación concreta del quejoso frente al perjuicio que la medida suspensiva puede ocasionar al interés social, es decir sólo a partir de ese análisis, el juzgador podrá determinar cuáles son los daños de difícil reparación que puede sufrir el quejoso en caso de negarse la medida suspensional; y en su caso, si el perjuicio al interés social o al orden público sería mayor que esos daños, en caso de concederse la suspensión" (págs. 72 y 73).

"Ahora bien, si el resultado de esa ponderación depende de cada caso en concreto, es dable concluir que, la sola circunstancia de que el acto reclamado se relacione con el pago de una pensión alimenticia, no es suficiente para determinar que en esa hipótesis no puede cobrar aplicación el análisis sobre la apariencia del buen derecho.

Esto es así, porque como ya se dijo, si bien las hipótesis establecidas en el artículo 129 de la Ley de Amparo, excluyen ese análisis, en tanto que en esas hipótesis el legislador da prevalencia al interés social y a las disposiciones de orden público; para que el juzgador excluya ese análisis, la hipótesis de referencia debe actualizarse plenamente" (pág. 73).

"En ese orden de ideas, para excluir ese análisis no basta que el acto reclamado se relacione con el pago de una pensión alimenticia, pues dicho acto, puede ser dictado en diversos sentidos; y por lo mismo, su ejecución puede tener diversas consecuencias, de ahí que, sólo cuando dicho acto tiene como efecto impedir el pago de los alimentos, se actualiza la hipótesis a que alude la fracción IX, del artículo 129 de la Ley de Amparo.

En consecuencia, la sola circunstancia de que el acto reclamado se vincule al pago de alimentos, no es suficiente para que el juzgador excluya de manera automática la posibilidad de hacer un análisis ponderado entre la apariencia del buen derecho y el interés social, pues no se debe perder de vista que el artículo 107 de la Constitución Federal, en su fracción X, indica que ello depende de la naturaleza del acto reclamado" (pág. 74).

"Bajo estos términos, cuando el acto reclamado, se vincula al pago de alimentos, el juzgador está obligado a analizar cada caso en concreto, a fin de determinar, primero: i) si el acto reclamado en sí mismo, actualiza la hipótesis a que alude la fracción IX del artículo 129 de la Ley de Amparo y; ii) si dicho acto actualiza alguna otra de las hipótesis a que alude el citado numeral. Si la respuesta es positiva, no cabe realizar la ponderación a que alude la fracción X del artículo 107 constitucional, pues atendiendo a lo dispuesto en el artículo 129 mencionado, inevitablemente deberá negarse la suspensión del acto reclamado, pero si la respuesta es negativa, entonces el juzgador está obligado a realizar la ponderación de referencia, a fin de determinar si la ejecución del acto puede causar un perjuicio de difícil reparación al quejoso, al permitir el cobro de una pensión excesiva que no encuentra justificación con las necesidades de los acreedores alimentarios y la suspensión no los priva de recibir lo necesario para su subsistencia; o si por el contrario, con la suspensión del mismo, se seguirá un perjuicio al interés social que debe prevalecer sobre el aparente derecho del quejoso, porque de ejecutarse el acto reclamado se impedirá que los acreedores, dadas sus circunstancias particulares, reciban lo necesario para su subsistencia" (págs. 74 y 75).

"Esto, porque si bien, en la mayoría de los casos, la suspensión del acto reclamado que favorece a los acreedores alimentarios, no es dable de suspenderse, porque dicha medida cautelar les impediría recibir lo necesario, no se puede negar que existen casos excepcionales, en que dicha medida no produce ese efecto, por tanto no se puede establecer de manera generalizada que cuando el acto reclamado se vincula al pago de alimentos, no cabe ponderar entre la apariencia del buen derecho y el perjuicio al interés social, pues ello dependerá de cada caso en concreto, máxime que el artículo 129, fracción X, de la Ley de amparo, sólo excluye ese análisis cuando la suspensión impida el pago de los mismos" (pág. 75).

Decisión

La Suprema Corte declaró que existía la contradicción de criterios y determinó que debía prevalecer como jurisprudencia obligatoria el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN. LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ACTO RECLAMADO SE VINCULE AL PAGO DE ALIMENTOS, NO EXCLUYE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO.

SCJN, Segunda Sala, Recurso de Revisión en el Incidente de Suspensión 3/2015, 25 de noviembre de 2015¹¹

Hechos

En 2014 varias personas habitantes de la comunidad de Temacapulín, en el estado de Jalisco, promovieron un juicio de amparo indirecto contra diversas autoridades federales y locales.

Reclamaron la omisión de dar cumplimiento a la controversia constitucional 93/2012, resuelta en 2013 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la que se ordenó respetar un acuerdo celebrado entre los gobiernos de Guanajuato, Jalisco y el federal para que la cortina de la presa Zapotillo tuviera una altura de 80 metros, pues las autoridades responsables estaban llevando a cabo actos de construcción para que tuviera una altura de 105 metros, lo que implicaría inundar su comunidad.

Solicitaron la suspensión de oficio y de plano de los actos reclamados y señalaron que si éstos se ejecutaban les ocasionarían daños irreparables. El juez de distrito que conoció del asunto concedió la suspensión definitiva. Contra esa decisión, las autoridades responsables promovieron recursos de revisión. El tribunal colegiado que recibió los recursos solicitó a la SCJN ejercer su facultad de atracción porque el asunto estaba vinculado con el cumplimiento de una de sus sentencias.

La SCJN ejerció su facultad de atracción y procedió a la resolución del recurso.

Problema jurídico planteado

¿Qué caracteriza a las nociones de orden público e interés social y cuál podría ser su contenido mínimo?

¹¹ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

Criterio de la Suprema Corte

El orden público y el interés social son conceptos jurídicos indeterminados cuyo contenido específico sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración sobre la posible concesión de la suspensión. En todo caso, para darles significado se deben tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, a fin de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta medida cautelar.

Aunque su caracterización concreta corresponde al juez o jueza que resuelve el juicio, en general, por orden público se entiende al sistema de normas de mayor importancia para conservar y encauzar el orden en la sociedad, y por interés social se entiende la atención, cuidado o tendencia de la sociedad o algún grupo de ella a que no se le causen daños o perjuicios que, inclusive, puedan llegar a ser irreparables y, por ende, conseguir que existan las condiciones esenciales para su desarrollo armónico. Así, el orden público constituye la máxima expresión de interés social.

Conforme a lo anterior, se considera que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Justificación del criterio

"En cuanto a la exigencia indicada en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, debe tomarse en consideración que la medida cautelar se decretará siempre y cuando no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, por lo que en el caso, deben hacerse las siguientes precisiones:" (pág. 19).

"Por orden público se entiende al sistema de normas de mayor importancia para conservar y encauzar el orden en la sociedad y, por interés social, se entiende la atención, cuidado o tendencia que tiene la sociedad, o algún grupo de ella, en que no se le causen daños o perjuicios que, inclusive, puedan llegar a ser irreparables y, por ende, conseguir existan las condiciones esenciales para su desarrollo armónico. Así, el orden público constituye la máxima expresión de interés social" (págs. 19 y 20).

"Con ese criterio, se ha pronunciado la jurisprudencia cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

'SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de

imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad'.

En la citada jurisprudencia se estableció que el orden público y el interés social resultan conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución". (pág. 20)

"En vinculación con los razonamientos de mérito, se considera que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría" (pág. 24).

"En ese sentido, en el caso concreto, no procedería conceder la suspensión a efecto de paralizar la construcción de la cortina de la presa El Zapotillo, que se lleva a cabo en el Río Verde en los Altos de Jalisco, que originalmente se autorizó en el convenio de uno de septiembre de dos mil cinco, celebrado por el Ejecutivo Federal, el Ejecutivo del Estado de Guanajuato y del Estado de Jalisco, en coordinación con sus diversas dependencias, a una altura de 80 metros, documento que quedó vigente conforme a lo resuelto en la controversia constitucional 93/2012, referida en el considerando cuarto; además, la sociedad está interesada en que la autoridad cumpla con la obligación que tiene de abastecer, distribuir y velar por el correcto aprovechamiento del agua a beneficio de la sociedad, de ahí que, de paralizar en su totalidad la obra de construcción de la cortina de la presa El Zapotillo, la afectación que pudieran resentir los quejoso con la ejecución del acto reclamado, no puede prevalecer sobre ese interés social" (págs. 24 y 25).

"Sin embargo, en el caso, la suspensión definitiva fue concedida para el efecto de que las autoridades responsables se abstuvieran de construir una cortina que sobrepasara la altura de 80 metros, lo que, de ninguna manera implica detener la construcción en su totalidad, sino que se realice conforme al convenio de uno de septiembre de dos mil cinco, es decir, en los términos pactados por las partes en el proyecto original, siendo de especial trascendencia el hecho de que el convenio mencionado, en el que se estableció la altura de la cortina de 80 metros, es el que quedó vigente, conforme a lo resuelto en la controversia constitucional 93/2012. En este sentido, la suspensión concedida por el Juez de Distrito, lejos de transgredir disposiciones de orden público y causar afectación al interés social, salvaguarda lo resuelto por esta Suprema Corte, lo cual conserva la calidad de cosa juzgada, y en esa medida el Aquo lo tuvo en cuenta al momento de resolver la medida cautelar, y hasta en tanto se resolviera el fondo del asunto" (pág. 25).

"[E]n el caso, no se producen mayores daños y perjuicios a la sociedad, pues como se ha visto, con la medida cautelar otorgada se garantiza el respeto al orden público y la satisfacción del interés social, ya que, por

un lado, la construcción de la presa no se paraliza en su totalidad y, por otro, se atendió a una sentencia que conserva la calidad de cosa juzgada, como en el caso lo es la emitida en la controversia constitucional 93/2012, por lo que en nada perjudica que se haya constreñido a las autoridades responsables a no sobrepasar la altura autorizada, lo cual permite mantener la materia del juicio de amparo" (pág. 26).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la resolución dictada en el incidente de suspensión.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 915/2016, 1 de febrero de 2017¹²

Hechos

En 2011 una empresa obtuvo de la Secretaría de Gobernación el permiso para llevar a cabo juegos y sorteos. Tiempo después, la Dirección General de Juegos y Sorteos de la misma Secretaría inició un procedimiento administrativo sancionador contra la empresa porque un casino operado por ésta no contaba con la documentación que demostrara su permiso para funcionar, además de que presentó información y documentación falsa.

Como resultado de ese procedimiento se revocó el permiso de la empresa, se clausuró el casino y se le impuso una multa. Contra esa sanción, la empresa promovió un juicio contencioso administrativo y solicitó la suspensión del procedimiento de ejecución. El magistrado instructor de la sala del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conoció del juicio le concedió la suspensión definitiva.

El área competente de la Secretaría de Gobernación interpuso un recurso de reclamación contra esa decisión y argumentó que no era procedente conceder la suspensión definitiva porque se contravenía el orden público y el interés social, conforme a varias disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley de Amparo. La Sala que conoció del recurso aceptó el argumento de la Secretaría y decidió revocar la suspensión. Posteriormente, la Sala Superior de ese tribunal atrajo el juicio contencioso administrativo para resolverlo.

El representante legal de la empresa promovió un juicio de amparo indirecto contra la decisión de revocar la suspensión definitiva en el juicio administrativo y solicitó que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 129, fracción I, de la Ley de Amparo vigente desde el 3 de abril de 2013, que establece que se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, o juegos con apuestas o sorteos.

Entre otros aspectos, el representante alegó que la disposición impide un adecuado acceso a la justicia cuando se afecten los derechos de quien opere centros de juegos y sorteos, así como que resulta discriminatorio que se ubique a estos establecimientos en la misma categoría que los centros de vicio y lenocinio, cuando se trata de una actividad regulada y se cuenta con un permiso para llevarla a cabo.

¹² Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

La demanda fue desechada por el juzgado de distrito que la recibió. Contra ese acto, la empresa promovió un recurso de queja. El tribunal colegiado que conoció del recurso ordenó admitir la demanda. Tras admitirla, el juez de distrito correspondiente negó la suspensión definitiva del acto reclamado. Tras los trámites correspondientes, se negó el amparo a la empresa.

La empresa promovió un recurso de revisión. El tribunal colegiado que conoció de él remitió el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que resolviera el tema de constitucionalidad. Despues de admitir y tramitar el asunto, la SCJN se avocó a resolverlo.

Problema jurídico planteado

El artículo 129, fracción I, de la Ley de Amparo establece que se causarán perjuicios al interés social o al orden público cuando de concederse la suspensión continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como establecimientos de juegos con apuestas o sorteos. ¿Esta disposición discrimina a los establecimientos de apuestas y sorteos que cuentan con un permiso para operar?

Criterio de la Suprema Corte

La fracción I del artículo 129 de la Ley de Amparo no trastoca el derecho fundamental de igualdad y no discriminación, pues tal disposición normativa está dirigida a aquellos establecimientos de juegos con apuestas o sorteos que presuntivamente operen de forma ilícita, es decir, que lleven a cabo actividades que infrinjan lo previsto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, su reglamento o cualquier otra normativa aplicable, cuya consecuencia será el cese del funcionamiento del establecimiento respectivo.

Además, el propio artículo permite que el juez o jueza de distrito pondere la apariencia de buen derecho, el peligro en la demora y la posibilidad de un mayor daño al interés social u orden público en caso de conceder la suspensión. En este sentido, es posible conceder la suspensión incluso si se actualiza alguno de los supuestos previstos por el artículo 129 de la Ley de Amparo, pero sólo de manera excepcional y cuando se ha realizado esta ponderación.

Justificación del criterio

"Por otra parte, resulta fundado el argumento vertido en vía de agravio consistente en que el Juez de Distrito omitió analizar el cuarto concepto de violación, a efecto de verificar si el legislador realizó una motivación reforzada al emitir la fracción I del artículo 129 de la Ley de Amparo" (pág. 20).

"A fin de analizar el planteamiento de constitucionalidad, según ha sido sintetizado, es oportuno referirse en primer término a los dos tipos de motivación legislativa que han sido analizados por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se refieren específicamente a lo siguiente:

1) Motivación reforzada: Por tratarse de actos o normas en los que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, se exige que quien emita el acto o la norma haya razonado su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, habiendo ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso" (pág. 21).

"Ahora bien, tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia tiene lugar cuando se detecta alguna "categoría sospechosa"; es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate.

Del análisis del criterio de distinción antes referido, resulta claro que la diferencia entre la motivación reforzada y la ordinaria radica en la presencia o no de una "categoría sospechosa". De ahí que a fin de determinar si en el caso sujeto al conocimiento de esta Segunda Sala es exigible o no motivación legislativa reforzada es preciso determinar, en primer lugar, si la fracción I del artículo 129 de la Ley de Amparo contiene una categoría sospechosa, pues de no ser el caso no es dable exigir al legislador una motivación reforzada" (pág. 22).

"Sobre el concepto y la naturaleza de las denominadas "categorías sospechosas" esta Suprema Corte ha señalado que se trata de distinciones basadas en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º. constitucional y que se relacionan con el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

A partir de tal concepto será analizado el acto legislativo que es materia de impugnación (fracción I del artículo 129 de la Ley de Amparo):

Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos; [...]" (pág. 23).

"A la luz del contenido normativo de la fracción I del artículo 129 de la Ley de Amparo, esta Segunda Sala concluye que no era exigible al legislador una motivación reforzada, en virtud de que no se advierte la presencia de una categoría sospechosa; lo anterior, por las razones siguientes:" (pág. 24).

"De acuerdo con la naturaleza o función jurídica de la norma que se analiza, es claro que ésta constituye una medida de restricción al otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo; sin embargo, no por esa razón se trata de una medida que en sí misma es discriminatoria" (págs. 25 y 26).

"Lo anterior es así, porque según lo ha sostenido el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho de igualdad que consagra el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no implica que todos los sujetos deben encontrarse siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, ya que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que se traduce en no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado, en tanto que el valor superior que persigue consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad

al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica

[E]s claro que la norma que se analiza no tiene una función discriminatoria, puesto que se trata de un supuesto que guarda identidad de razón con el conjunto de hipótesis normativas a que se refiere el artículo 129 de la Ley de Amparo; esto es, el legislador estableció, como regla general, la improcedencia de la suspensión cuando se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público" (pág. 26).

"Al respecto, por disposiciones de orden público deben entenderse aquéllas contenidas en los ordenamientos legales cuyo fin inmediato y directo sea tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva o, bien, le evite un trastorno o un mal público. Así, en vinculación con los razonamientos de mérito, se considera que el "orden público" y el "interés social" se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

En ese sentido, esta Sala ha considerado que debe preservarse el orden público o el interés de la sociedad por encima del interés particular afectado, de tal manera que si el perjuicio a la colectividad es mayor al que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada" (pág. 27).

"Adicionalmente, es importante destacar que en la determinación de supuestos en los que no es procedente la suspensión, como los establecidos en las fracciones I a XIII del artículo 129 de la Ley de Amparo, el legislador cuenta, según el mandato constitucional previsto en el artículo 107, fracción X, con libertad configurativa, pues dada su legitimación democrática, podrá determinar con mayor eficacia lo que al interés social o al orden público importa. En ese sentido, según lo ha establecido esta Suprema Corte, es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado —entre ellos el juzgador constitucional— deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones.

Contrariamente a lo que sostiene la parte quejosa, la fracción I del artículo 129 de la Ley de Amparo no trastoca el derecho fundamental de igualdad y no discriminación, pues tal disposición normativa está dirigida a aquellos establecimientos de juegos con apuestas o sorteos que presuntivamente operen de forma ilícita; es decir, la norma se refiere, sin distinción alguna, a aquéllas actividades que infrinjan lo previsto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, su reglamento, o cualquier otra normativa aplicable, y cuya consecuencia sea el cese del funcionamiento del establecimiento respectivo.

Adicionalmente, es importante señalar que en los términos de la legislación de la materia, el artículo 1o. dispone, por regla general que "quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta Ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas"; no obstante, la propia legislación reconoce, conforme al artículo 2o. que sólo podrán permitirse distintas actividades entre las que se encuentran determinados juegos y sorteos" (pág. 28).

"Ahora bien, en consideración a que se trata de actividades que operan en un régimen de excepción, deben quedar sujetas a un marco normativo que garantice la debida tutela del orden público por parte del Estado; lo que en estos casos justifica que ante el posible incumplimiento de las normas aplicables, la consecuencia sea el cese temporal de tales actividades.

En ese sentido, no asiste razón a la quejosa cuando afirma que se da un trato igual a sujetos desiguales (establecimientos de juegos con apuestas o sorteos que operan sin permiso, en relación con los que operan con permiso) pues, se insiste, en el caso de que operen establecimientos de ese tipo en contravención a la normativa aplicable, podría no otorgarse la medida cautelar en cuestión.

Es importante notar que el hecho de que los establecimientos de juegos con apuestas y sorteos funcionen sin el permiso respectivo, conforme a la legislación de la materia, los convierte en establecimientos que actúan de manera ilícita; es decir, en contra de las prohibiciones previstas en la ley al igual que los centros de vicio y lenocinio que se encuentran previstos en la misma fracción" (pág. 29).

"Finalmente, es importante destacar que si bien el legislador estableció, como regla general, la improcedencia de la suspensión en el juicio de amparo cuando se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, y señaló diversos supuestos en los que tal afectación se entiende presupuesta, lo cierto es que, en cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 107, fracción X ; el artículo 129 de la Ley de Amparo también dispone que el órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión si, a su juicio, con la negativa de la medida suspensional pueda causarse mayor afectación al interés social.

Mediante tal disposición, el legislador permite que el juzgador realice en cada caso un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Con tal propósito, y en atención a la naturaleza de la violación alegada, que no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación considerando sus características y su trascendencia, el juzgador deberá analizar tanto la apariencia de buen derecho, como el peligro en la demora" (pág. 30).

"Así, a la luz de la disposición analizada, se tiene que si bien en todos los supuestos normativos previstos en el artículo 129 de la Ley de Amparo está presupuesta una afectación al interés social y al orden público y, en consecuencia, no es procedente la suspensión, excepcionalmente, a partir de la naturaleza de la violación alegada, mediante un ejercicio de ponderación y de acuerdo con el marco constitucional y legal que rige para la suspensión del acto reclamado, el juez podrá conceder la suspensión cuando, de no otorgarse, pueda causarse mayor afectación al interés social [...]" (pág. 31).

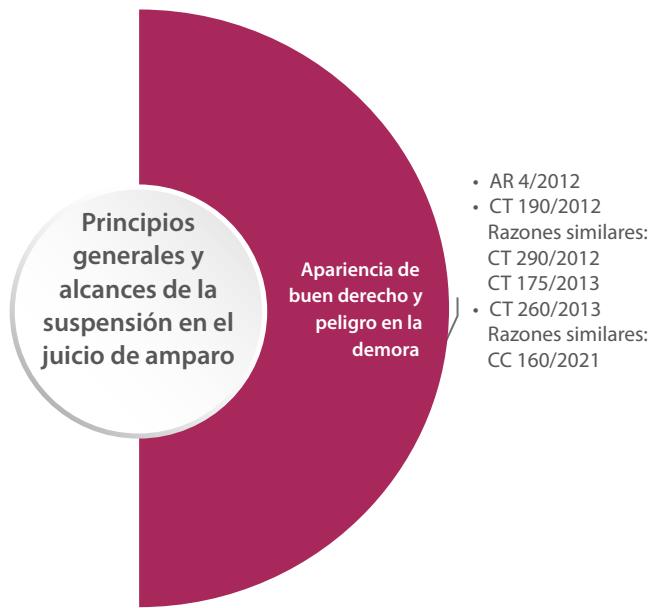
"En consideración a lo anterior, es posible afirmar que el artículo 129, fracción I, de la Ley de Amparo, no sólo participa de la condición de generalidad que es exigible para satisfacer el principio constitucional de igualdad y no discriminación, sino que en la medida en la que este supuesto constituye una regla que puede ser excepcionada, al punto de otorgarse la suspensión previa valoración judicial, en sentido contrario a lo que manifiesta la recurrente, también satisface el acceso a la justicia" (pág. 32).

"En virtud de todo lo expuesto, es dable concluir que para la expedición de la fracción I del artículo 129 de la Ley de Amparo no era requisito exigible al legislador una motivación reforzada por no encontrarse frente a una categoría sospechosa, además de que la interpretación que debe darse a la porción normativa reclamada es acorde con el principio de igualdad y no discriminación y con el derecho de acceso a la justicia; de ahí que procede, en la materia del presente recurso de revisión, confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo a la parte quejosa en contra del artículo 129, fracción I, de la Ley de Amparo" (pág. 33).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo.

2. Apariencia de buen derecho y peligro en la demora



2. Apariencia de buen derecho y peligro en la demora

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 4/2012, 29 de febrero de 2012¹³

Hechos

En 2010 un hombre fue detenido por su posible participación en la comisión de delitos de delincuencia organizada y portación de armas de fuego. Posteriormente, un juez federal emitió un auto de formal prisión en su contra. Contra esta determinación, el hombre y otros detenidos promovieron un recurso de apelación. Al resolverlo, el tribunal unitario correspondiente confirmó la decisión.

Contra la decisión de ese tribunal, el hombre promovió un juicio de amparo indirecto y solicitó la suspensión del acto reclamado. El tribunal unitario que conoció del juicio de amparo inició el incidente correspondiente y le concedió la suspensión provisional para que las cosas se mantuvieran en el estado que se encontraban, pero no lo dejó en libertad porque los delitos por los que se le procesaba son graves. Posteriormente le concedió la suspensión definitiva en el mismo sentido.

El hombre promovió un recurso de revisión contra la decisión del tribunal unitario. Argumentó que la aplicación del artículo 136 de la Ley de Amparo —vigente en aquella época— impidió una protección efectiva de la medida cautelar, pues no permitió considerar las características propias de su caso para analizar adecuadamente la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, por lo que el tribunal federal no pudo resolver de manera efectiva sobre su libertad personal.

El tribunal colegiado que conoció del recurso solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción y ésta decidió hacerlo porque consideró que se trataba de un asunto relevante. Tras los trámites correspondientes, procedió a analizar la constitucionalidad del artículo 136 de la Ley de Amparo vigente en aquel momento y a emitir su decisión.

¹³ Resuelto por mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿En qué consisten los criterios de apariencia de buen derecho y peligro en la demora, útiles para analizar la procedencia de la suspensión provisional en el juicio de amparo?
2. ¿Es constitucional que la Ley de Amparo establezca alcances limitados a la suspensión cuando ésta se concede contra actos que afecten la libertad personal —como una orden de aprehensión, un auto de formal prisión o equivalentes— en un proceso penal seguido por un delito grave?

Criterios de la Suprema Corte

1. La apariencia de buen derecho consiste en que para conceder la suspensión resulta suficiente comprobar la verosimilitud del derecho invocado por la persona que promovió el juicio, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en el juicio principal se declarará que tal persona efectivamente cuenta con ese derecho. Con este requisito se busca verificar que la pretensión de la persona tiene cierta credibilidad objetiva y seria, para así descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o muy cuestionable.

El criterio de peligro en la demora implica verificar si por el transcurso del tiempo los efectos de la sentencia final podrían resultar inútiles. Exige analizar la posibilidad o el riesgo de que si no se concede la suspensión inmediatamente, ocurra un daño al derecho cuya protección se persigue en el juicio. Busca evitar que tal daño se actualice y que por la tardanza en el dictado de la sentencia los derechos de la persona se vean frustrados.

2. Es constitucional que la Ley de Amparo limite los efectos de la suspensión cuando el acto reclamado afecta la libertad personal dentro de un proceso penal seguido por un delito grave y que éstos se dirijan sólo a que la persona quede a disposición de la autoridad de amparo por lo que ve a su libertad, pero a disposición de la autoridad penal para continuar el procedimiento.

Lo anterior, porque la suspensión concedida en estos términos conserva la materia del amparo e impide a las autoridades responsables ejecutar actos que modifiquen la situación, por ejemplo, dictar una sentencia condenatoria cuando el amparo se promovió contra el antes vigente auto de formal prisión o un acto equivalente.

Justificación de los criterios

2. "Materia de la litis por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Toda vez que el Tribunal Unitario de Circuito, vía incidente, resolvió conceder la suspensión definitiva al imputado con base en preceptos contenidos en la Ley de Amparo, la litis que corresponde ahora analizar a esta Sala es la inconstitucionalidad del artículo 136 de dicho ordenamiento" (párr. 52).

"El artículo 136 de la Ley Amparo, en lo que interesa para el caso, pues es la parte conducente con base en la cual, el Tribunal Unitario de amparo determinó los efectos para los cuales se concedió la suspensión definitiva al quejoso, a la letra dice:

'Artículo 136. Si el acto reclamado afecta la libertad personal, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del juez de distrito únicamente en cuanto a ella se refiera, quedando a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, cuando el acto emane de un procedimiento del orden penal por lo que hace a la continuación de éste.

(...)

Cuando la orden de aprehensión, detención o retención, se refiera a delito que conforme a la ley no permita la libertad provisional bajo caución, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del juez de Distrito en el lugar en que éste señale, únicamente en lo que se refiera a su libertad personal, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación.

(...)

En los casos en que la afectación de la libertad personal del quejoso provenga de mandamiento de autoridad judicial del orden penal o del Ministerio Público, o de auto de prisión preventiva, el juez dictará las medidas adecuadas para garantizar la seguridad del quejoso y éste podrá ser puesto en libertad bajo caución conforme a la fracción I del artículo 20 constitucional y a las leyes federales o locales aplicables al caso, siempre y cuando el juez o tribunal que conozca de la causa respectiva no se haya pronunciado en ésta sobre la libertad provisional de esa persona, por no habersele solicitado." (párr. 60).

"[E]l texto del artículo 136 de la Ley de Amparo, a partir de la reforma de diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, establece lo siguiente:

'(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 1994) Cuando la orden de aprehensión, detención o retención, se refiera a delito que conforme a la ley no permita la libertad provisional bajo caución, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del juez de Distrito en el lugar en que éste señale, únicamente en lo que se refiera a su libertad personal, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación'" (párr. 73).

"De la interpretación conjunta de ambos artículos, resulta claro que la legislación de amparo establece lo relativo al beneficio de la libertad provisional bajo caución bajo los términos establecidos por la Constitución Federal, siendo éstos, los descritos en su artículo 20, fracción I, en el que se indica que procede otorgar dicho beneficio al inculpado siempre y cuando no se trate de delitos graves, según la legislación penal correspondiente" (párr. 74).

"En ese contexto, la Ley de Amparo hace referencia al otorgamiento de la libertad provisional bajo caución con base a una restricción de rango constitucional, por lo que si el delito es considerado como grave por la legislación ordinaria, consecuentemente la suspensión del acto reclamado sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del Juez de Distrito sólo por lo que se refiere a su libertad personal, y de la autoridad a la que corresponda conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación" (párr. 75).

"Es importante resaltar, que la reforma de diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, fue la última que se hizo al artículo 136 de la Ley de Amparo, por lo que este es el texto vigente hasta hoy" (párr. 76).

"De ahí que, esta Suprema Corte se haya pronunciado en diversas ocasiones, en el sentido de que la finalidad de la suspensión, es conservar la materia del amparo. Con ello quiere significarse que la finalidad de la suspensión, es conservar la posibilidad de que en el caso de que la sentencia de fondo sea favorable al quejoso y le otorgue la protección de la justicia federal, el acto reclamado pueda ser privado de efectos, es decir, sea efectivamente nulificado. Mediante la suspensión, pues, existirá la posibilidad de que los efectos restitutorios inherentes a la sentencia que otorga la protección constitucional puedan efectivamente tener lugar. Entonces, es finalidad primordial de la suspensión en el juicio de amparo, conservar la materia de éste, pues esto último mantiene la posibilidad de que una sentencia que otorgue el amparo produzca los efectos que le son inherentes" (párr. 78).

"Así se explica desde luego, que la suspensión procede de oficio, es decir, aun en el caso de que el quejoso no la solicite expresamente, tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como de aquellos actos respecto de los cuales si se consumaran, sería físicamente imposible reparar los perjuicios causados, en el caso de que se otorgara el amparo. El primer concepto, para que la suspensión sea concedida, es aquél en el que, de no concederse la suspensión, se perdería la materia del juicio de amparo. Y el segundo, es para evitar perjuicios difícilmente reparables a la persona que ha promovido el juicio constitucional" (párr. 79).

"Ahora bien, la Ley de Amparo establece la suspensión en amparo directo y la suspensión en amparo indirecto, dentro de esta última, por ser la que nos interesa para el caso, se distingue la suspensión de oficio y a petición de parte. La primera como se indicó en el párrafo anterior, es aquella que debe ser otorgada por el Juez de Distrito aunque no haya sido solicitada expresamente, tan sólo atendiendo a la naturaleza del acto reclamado. La suspensión a petición de parte, de acuerdo con su denominación, es la que, para ser concedida, requiere en primer término la solicitud expresa consignada en la demanda de amparo en el sentido de que la suspensión sea otorgada. Dentro de la suspensión a petición de parte hay que distinguir fundamentalmente la que se denomina suspensión provisional y la llamada suspensión definitiva. La provisional es la que se concede por el Juez de Distrito con la petición hecha en la demanda, desde que ésta es admitida, en los casos urgentes, porque de no concederse se causarían graves perjuicios al agraviado, y para el solo efecto de que la autoridad responsable mantenga las cosas en el estado que guardan por 72 horas. La suspensión definitiva es la que se otorga después de tramitarse el incidente de suspensión, previa verificación de una audiencia en la que se toma en cuenta el informe previo rendido por la autoridad responsable; así como las pruebas que se hayan ofrecido por las partes" (párr. 80).

1. "Apariencia del buen derecho y peligro en la demora. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde el inicio de la Novena Época, se pronunció sobre el principio de apariencia del buen derecho y peligro en la demora en la suspensión del acto reclamado de un juicio de amparo, ello al resolver las contradicciones de tesis 3/95 y 12/90, de las que se originaron las jurisprudencias 15/96 y 16/96, cuyos rubros, respectivamente, dicen: 'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO' y 'SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO'" (párr. 82).

"La doctrina es unánime en cuanto a que la suspensión de los actos reclamados en materia de amparo participa de la naturaleza de una medida cautelar. Por tanto, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su naturaleza" (párr. 84).

"Entre los presupuestos esenciales de las medidas cautelares se encuentra el de la verosimilitud del derecho, también denominado *fumus boni iuris*. Si la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución definitiva, la fundabilidad de la pretensión que constituye objeto de la medida cautelar no puede depender de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un conocimiento periférico o superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Resulta, en consecuencia, suficiente la comprobación de la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por el actor, de modo tal, que según un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el proceso principal se declarará la certeza del derecho" (párr. 85).

"En esa virtud, la verosimilitud del derecho no importa la definitiva viabilidad de la pretensión de quien solicita la medida: basta que exista el derecho invocado. La apariencia de la existencia del derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o muy cuestionable. Lo anterior obedece a que las medidas cautelares, más que a hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la justicia para cumplir eficazmente su obra" (párr. 86).

"El otro requisito específico de la pretensión cautelar es el peligro en la demora (*periculum in mora*), esto es, que en razón del transcurso del tiempo los efectos de la decisión final resulten prácticamente inoperantes: se basa en el temor fundado en la configuración de un daño a un derecho cuya protección se persigue y que, de no hacerlo en forma inmediata, se corre el riesgo de que en el supuesto de recaer sentencia definitiva favorable, ésta permanezca incumplida" (párr. 88).

"En la contradicción de tesis 12/90, fue más enfática al establecer que, si bien uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, es el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipa la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Sin embargo, lo cierto es que le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza" (párr. 89).

"Como puede advertirse, el Tribunal Pleno determinó que la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos respecto al acto reclamado" (párr. 91).

"Cabe apuntar, que dicho principio ha sido materia de análisis por las Salas de esta Suprema Corte, en relación con casos específicos, aunque siguiendo los lineamientos determinados por el Tribunal Pleno en cuanto a la apariencia del buen derecho y peligro en la demora" (párr. 92).

2. "Constitucionalidad del artículo 136 de la Ley de Amparo. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el artículo 136 de la Ley de Amparo no es inconstitucional, por las razones que señala el recurrente" (párr. 93).

"Los argumentos del recurrente son infundados, toda vez que el estudio de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, se ha permitido por esta Suprema Corte, se realice para decretar la procedencia de la suspensión, pero de manera alguna puede considerarse aplicable para fijar los efectos cuando se concede la suspensión definitiva, pues aun cuando aquéllos están expresamente señalados en el propio dispositivo impugnado, la finalidad propia de la medida cautelar no puede llegar al extremo de que ese principio tenga el alcance o se extienda a los efectos de la suspensión definitiva, específicamente" (párr. 96).

"Lo anterior es así, atento a que el precepto tildado de inconstitucional garantiza que la materia del amparo que se pide quede viva, es decir, que las cosas queden en el estado que se encontraban al momento de la violación y que de manera alguna puedan ser ejecutadas por parte de las autoridades responsables, siendo ésta la razón principal de los efectos de la suspensión que establece el artículo 136 de la Ley de Amparo" (párr. 97).

"En el caso de un auto de formal prisión, claro está, emitido dentro de procedimiento judicial, como el que originó el asunto que nos ocupa, la suspensión definitiva impide además que el juez de la causa dicte sentencia definitiva, es decir, no permite que el quejoso pueda ser condenado" (párr. 98).

"De los referidos párrafos del artículo 136, el legislador establece los efectos de la suspensión para aquellos delitos que permiten y no permiten la libertad provisional bajo caución; si en el caso no se trata de un delito grave, el juez de amparo puede otorgarla, pero en ambos casos la suspensión ordena la continuación del procedimiento ante el juez de la causa" (párr. 102).

"Ahora bien, como dicho precepto claramente no establece cuáles son esos delitos, el juzgador de amparo quien debe pronunciarse respecto a la suspensión, atento al delito imputado al quejoso como el supuesto que originó la presente revisión, debe acudir al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, que establece el catálogo de delitos graves del orden federal, o bien a los Códigos Procesales Penales de la entidad federativa que corresponda, todo ello para estar en posibilidad de fijar uno de los alcances de la suspensión que, en su caso, concedió" (párr. 103).

"Como puede advertirse de lo anterior, no está en potestad del juzgador decidir motu proprio quiénes pueden salir en libertad provisional y quiénes no, pues ello está fijado por los Códigos Procesales Penales, locales y federal, en tanto señalan qué delitos son merecedores de ese beneficio; por lo que el juez de amparo sólo debe apegarse a lo que éstos indiquen. De ahí que, esta cuestión específica no pueda estar sometida a realizar una ponderación de un principio como la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, pues no se está en el supuesto de hacer un adelanto provisional de si el delito clasificado por ley, como grave, en realidad no lo debe ser, o que el propio juez de amparo cuestione lo establecido en el artículo 20, Apartado A, fracción I, constitucional, que desde ahí se impide el otorgamiento de la libertad caucional por delitos señalados como graves, es decir, sobre este punto no se puede llegar al extremo de que el juez de amparo haga un cálculo de probabilidad sobre la constitucionalidad de por qué un delito

es considerado como grave y por tanto no merece prisión preventiva; es evidente que esa no puede ser la idea del instrumento de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, menos aún de la suspensión, como medida cautelar del juicio de amparo" (párr. 104).

"En efecto, recordemos que para dictar la suspensión definitiva, el juez cuenta con diversos documentos, además de la demanda, tiene los informes previos de las autoridades señaladas como responsables y, en su caso, con el ofrecimiento de algunas pruebas. Cuestión que permite considerar que hasta en el momento de pronunciarse respecto a la concesión o no de la suspensión definitiva, el juez de amparo no requiere en un inicio ponderar el principio de apariencia del buen derecho y peligro en la demora" (párr. 105).

"[L]os efectos de la suspensión establecida en el artículo 136 de la Ley de Amparo no son, como lo dice el quejoso, inservibles, toda vez que están diseñados a modo que, siendo de interés general que un delito no quede impune, pero también que se siga un proceso con las formalidades que la ley establece, la suspensión permite dar continuidad al procedimiento penal, que el quejoso haga valer las defensas que considere necesarias, otorgadas por ley, pero sobre todo, impide, no permite que la autoridad responsable lo sentencie o condene, hasta en tanto se declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, en el juicio principal" (párr. 108).

"Finalmente, contrario a lo señalado por el recurrente, en su caso, la calificación de gravedad de un delito no se considera que pueda escapar al control de constitucionalidad, toda vez que puede hacer el planteamiento respectivo en el momento legal oportuno; toda vez que la constitucionalidad o inconstitucionalidad que se quiera hacer valer, de porqué el legislador considera unos delitos graves (y por tanto no merecen libertad bajo caución) y otros ilícitos no lo son, debe ser cuestionada desde origen, es decir, contra los preceptos establecidos en los Códigos Procesales Penales que así lo prevén, para que ahí sí, el juzgador esté en posibilidad de verificar las razones que de política criminal da el legislador para establecer esa clasificación" (párr. 113).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la resolución dictada en el incidente de suspensión.

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 190/2012, 15 de agosto de 2012¹⁴

Razones similares en CT 290/2012 y CT 175/2013

Hechos del caso

Un juez de distrito de San Luis Potosí denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados —en recursos de queja— por dos tribunales colegiados: uno del mismo estado y otro de Nuevo León.

¹⁴ Resuelto por mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

El tribunal de San Luis Potosí determinó que no era procedente conceder la suspensión provisional en un juicio de amparo en el que algunas personas reclamaron, entre otros actos, la licencia concedida a la presidenta municipal de San Luis Potosí para separarse de su cargo.

El tribunal consideró que la petición no satisfacía el requisito previsto en la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo vigente en aquella época, consistente en que la solicitara "el agraviado", pues estimó que las personas que promovieron el juicio no contaban con un interés jurídico o legítimo para reclamar ese acto, en tanto la afectación que hacían valer derivó de la defensa de un derecho abstracto (el derecho a la representación democrática), lo que no les ocasionaba un perjuicio directo o indirecto.

Por su parte, el tribunal colegiado de Nuevo León determinó lo contrario: que sí era procedente conceder la suspensión provisional en un juicio de la misma naturaleza, en el que una persona también combatió la licencia concedida a la presidenta municipal de su demarcación (esta vez en el municipio de Guadalupe, Nuevo León) alegando contar con interés por el solo hecho de ser habitante de dicho municipio.

Para dicho tribunal, la petición sí colmó los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, pues la medida fue solicitada con base en un interés legítimo que asistía constitucionalmente a la persona promovente. Además, el tribunal consideró que con la medida suspensional se protegería el derecho de la ciudadana a ser representada por la funcionaria que fue nombrada presidenta municipal.

Tras el trámite correspondiente, el asunto fue turnado a la Segunda Sala de la Suprema Corte para elaborar la resolución.

Problemas jurídicos planteados

1. Cuando quien promueve el juicio de amparo solicita la suspensión provisional del acto reclamado y no cuenta con interés jurídico, ¿debe demostrar contar con interés legítimo para que se le pueda otorgar la suspensión?

2. ¿El otorgamiento de licencia a una persona presidenta municipal puede ocasionar daños y perjuicios de difícil reparación a quien habita en el municipio donde se otorgó la licencia suficientes para que se conceda la suspensión provisional contra dicho acto?

Criterios de la Suprema Corte

1. No es necesario que quien solicita la suspensión provisional demuestre en el incidente de suspensión que cuenta con interés legítimo, pues éste se vincula con la procedencia del juicio de amparo y, por ende, solamente puede ser materia de análisis en el expediente principal con base en un estudio más profundo del caso.

Sin embargo, al solicitar la suspensión la persona sí debe acreditar indiciariamente que el acto reclamado le causa un agravio. En tal caso, la persona juzgadora debe evaluar la posible afectación a partir de las manifestaciones contenidas en la demanda.

2. El otorgamiento de una licencia a una presidenta o a un presidente municipal no causa una afectación de difícil reparación a las personas residentes del municipio donde se otorgó la licencia, pues la Constitución

contempla la posibilidad de suplir a estas funcionarias y funcionarios, con lo que el órgano municipal no queda sin dirección y no se impide la representación democrática de la ciudadanía. En este sentido, no procede conceder la suspensión provisional contra dicho acto.

Justificación de los criterios

1. "[L]a suspensión es una institución jurídica que tiene como finalidad paralizar los actos reclamados en el juicio de amparo, a efecto de conservar la materia del juicio y, durante su tramitación, evitar perjuicios al agraviado". (pág. 33)

"Para conceder la suspensión de los actos reclamados, debe verificarse que se encuentren satisfechos los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo, esto es, que la solicite el agraviado; [...] y, finalmente, se debe verificar que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado" (págs. 36 y 37).

"En el caso concreto, los Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción de tesis partieron del supuesto de que el acto reclamado es cierto y que de acuerdo con su naturaleza es susceptible de ser suspendido, pues así se desprende de las ejecutorias respectivas; no obstante, sustentaron criterios discrepantes en relación con los requisitos previstos en las fracciones I y III del artículo 124 de la Ley de Amparo, que establecen que la suspensión debe solicitarla el agraviado y que los daños y perjuicios que se causen a éste con la ejecución del acto reclamado deben ser de difícil reparación" (pág. 38).

"El artículo 124, fracción I, de la Ley de Amparo, establece como requisito para conceder la suspensión de los actos reclamados, la solicitud de parte agravada; de donde deriva que la petición que haga la parte quejosa de la medida cautelar, es indispensable para cumplir con tal exigencia" (pág. 40).

"Adicionalmente, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que para cumplir con el requisito de la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo, es necesario que la quejosa acredite indiciariamente que los actos reclamados la agravian; sin embargo, ello no implica que en el incidente de suspensión se pueda realizar un estudio sobre la existencia de un interés legítimo, pues como quedó precisado, tal extremo está estrechamente vinculado con la procedencia del juicio, lo que solo puede ser materia de análisis en el juicio principal. En todo caso, la quejosa debe acreditar indiciariamente en el incidente de suspensión que el acto reclamado le causa un agravio, de acuerdo con las manifestaciones que haga en su demanda, y será en el juicio de amparo en el que se determine si efectivamente el acto en cuestión afecta su esfera jurídica, con base en un análisis más profundo del caso y del derecho que se pretende proteger" (págs. 40 y 41).

"[S]i en la demanda de amparo la quejosa se duele de una falta de representación política, por virtud del otorgamiento de licencia a un Presidente Municipal para separarse del cargo, debe estimarse que para cumplir con el requisito de la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo, basta que solicite la medida cautelar y que demuestre ser residente del Municipio en donde se otorgó la licencia, pues ello demostraría, al menos de manera indiciaria, que el acto reclamado le causa un agravio por encontrarse dentro del territorio en el que dejará de desempeñar sus funciones el citado funcionario, y en todo caso, será en el juicio principal en donde se demuestre la existencia de esa afectación, con base en un análisis más profundo del caso" (pág. 41).

2. "[D]ebe precisarse que aun cuando quedara satisfecho el requisito previsto en la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo, respecto de los efectos y consecuencias del acto reclamado, consistente en el otorgamiento de licencia a un Presidente Municipal para separarse del cargo, en cualquier caso no se satisface el requisito previsto en la fracción III del aludido precepto, debido a que con la ejecución de dicho acto no se causan al agraviado daños y perjuicios de difícil reparación" (págs. 41 y 42).

"La Segunda Sala de este Alto Tribunal, en una anterior integración, estableció que el artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo, al referirse a la necesidad de que los daños o perjuicios que se causen con la ejecución del acto reclamado, sean difícilmente reparables, como requisito para que proceda la suspensión, estableció que el citado precepto no está considerando nada más la posibilidad de obtener esa reparación del acto, en sí mismo, ni tampoco los perjuicios remotos que pueda ocasionar la negativa de suspensión, sino que no exista dificultad grave para obtener, en su caso, la reparación de esos daños o perjuicios.

Así, lo que se debe tomar en cuenta para el cumplimiento del requisito en cuestión es la existencia de daños y perjuicios y una dificultad grave para obtener su reparación" (pág. 42).

"Ahora bien, respecto de los efectos y consecuencias del acto reclamado consistente en el otorgamiento de licencia a un Presidente Municipal para separarse del cargo, por transgresión a un principio de representación política, no se satisface el aludido requisito, toda vez que el artículo 115 constitucional , a fin de preservar la regularidad en el funcionamiento del Ayuntamiento, como órgano de gobierno del Municipio, establece la posibilidad de que los Presidentes Municipales puedan ser suplidos, lo que impide que el órgano quede acéfalo y, por ende, que la falta de representación ocasione a la parte quejosa daños y perjuicios de difícil reparación" (págs. 42 y 43).

"Lo anterior con independencia de que el suplente de un Presidente Municipal no sea electo popularmente mediante elección directa, toda vez que el artículo 115 constitucional contempla la posibilidad de que los Presidentes Municipales puedan ser designados de forma indirecta o por conducto de otras autoridades, a fin de preservar el funcionamiento regular del órgano, por lo que la designación del suplente, al estar contemplada dentro del marco constitucional, impide que la parte quejosa deje de estar representada durante la vigencia de la medida cautelar.

No es obstáculo para estimar que no se cumple con el requisito previsto por el artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo, la circunstancia de que durante la tramitación del juicio de amparo, culmine el periodo por el que fue electo el Presidente Municipal a quien se le otorgó licencia, toda vez que al término de ese periodo, deberá asumir el cargo el funcionario que haya sido electo para el nuevo periodo o, en su caso, el que deba ocupar el cargo por designación indirecta o por conducto de otras autoridades, lo que permitirá que exista continuidad en el funcionamiento del órgano de gobierno y que la parte quejosa no deje de estar representada" (pág. 43).

"Máxime que no es indispensable que una determinada persona sea quien asuma el cargo de Presidente Municipal, ya que, en todo caso, cualquier funcionario designado por los mecanismos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los ordenamientos aplicables, puede ejercer la representación que los quejosos aducen vulnerada" (págs. 42 y 43).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CUANDO SE RECLAMA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA A UN PRESIDENTE MUNICIPAL PARA SEPARARSE DEL CARGO.

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 260/2013, 08 de enero de 2014¹⁵

Razones similares en CC 160/2021

Hechos del caso

Los magistrados de un tribunal colegiado del estado de Puebla denunciaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por dicho órgano y otros sostenidos por un tribunal colegiado de Coahuila.

En ambos casos se analizó cómo debe considerarse la apariencia del buen derecho al decidir sobre la suspensión de un acto reclamado, específicamente si esta figura puede ser invocada para negar la medida cautelar solicitada.

Al resolver un recurso de queja, el tribunal colegiado de Puebla determinó que la apariencia del buen derecho, como elemento que debe ser valorado al momento de pronunciarse sobre la suspensión de los actos reclamados, sólo es aplicable en sentido positivo o favorable al quejoso para efecto de otorgar la medida cautelar, no para negarla aplicándolo en sentido contrario.

Dicho tribunal consideró que la apariencia del buen derecho únicamente debe ser valorada por la persona juzgadora para fines de conceder la suspensión, como un adelanto provisional de los efectos protectores de la sentencia de amparo. Es decir, que a través de dicha figura es posible observar la aparente ilegalidad del acto, pero no su posible legalidad o constitucionalidad, por lo que no podía servir de base para negar la medida cautelar.

Por su parte, el tribunal colegiado de Coahuila, al resolver dos incidentes de suspensión en revisión, sostuvo que la apariencia del buen derecho puede servir de base para negar la medida cautelar si a partir de un cálculo de probabilidades existe un cierto grado de certeza de que en la sentencia definitiva se reconocería la constitucionalidad del acto reclamado, esto, ya que es ocioso retardar la ejecución del acto reclamado desde la perspectiva de la apariencia del buen derecho, en el entendido de que esa conclusión no es determinante para prejuzgar sobre la sentencia en el juicio principal.

El residente de la Suprema Corte admitió el asunto y lo turnó a la Segunda Sala para que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

¹⁵ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

Problema jurídico planteado

¿Se puede aplicar la figura de la apariencia del buen derecho en sentido negativo al decidir sobre la suspensión de los actos reclamados? Es decir, ¿puede usarse para realizar un análisis provisional del derecho en cuestión, de tal manera que si se considera que el acto es constitucional se niegue la medida cautelar?

Criterio de la Suprema Corte

La apariencia del buen derecho no puede usarse para negar la suspensión en un juicio de amparo, al considerar de manera preliminar que el acto reclamado es constitucional, ya que esa aplicación no es acorde con la naturaleza ni la finalidad de la suspensión. Esto, debido a que la Ley de Amparo únicamente contempla que la figura de la apariencia del buen derecho pueda ser tomada en cuenta en sentido favorable, es decir, para conceder la medida cautelar, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos en la misma ley.

Justificación del criterio

"[L]a suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora" (pág. 19).

"[L]a apariencia del buen derecho se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, el que aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado" (pág. 19).

"[E]l citado análisis [debe] realizarse sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, y teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones.

[A]l llevar a cabo el citado análisis, el juzgador [debe] tomar en cuenta los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, debería negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad estaban por encima del interés particular afectado; de manera que el examen que realizara el juzgador debía quedar sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión" (pág. 20).

"[L]a apariencia del buen derecho debe analizarse concomitantemente con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, de conformidad con lo que establece el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo citado, al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata

con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida" (pág. 21).

"Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se reformó, entre otras disposiciones, el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar los criterios que ya había venido estableciendo esta Suprema Corte en relación con la apariencia del buen derecho, como elemento que se debe considerar al pronunciarse sobre la suspensión de los actos reclamados" (pág. 22).

"[A]l expedirse la nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el tres de abril de dos mil trece, se recogió la institución prevista en el artículo 107, fracción X, de la Norma Fundamental, para establecer en el artículo 138 que, promovida la suspensión, el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social" (pág. 23).

"Ahora bien, con base en lo que se ha establecido en relación con la apariencia del buen derecho y de acuerdo a la naturaleza de esa institución, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que ésta no puede aplicarse en sentido contrario para negar la medida cautelar" (pág. 24).

"Lo anterior porque, como se ha visto, la citada institución tiene como finalidad hacer un análisis preliminar de la constitucionalidad de los actos reclamados, como presupuesto de la suspensión, cuya finalidad es asegurar provisionalmente el derecho cuestionado, a fin de que la sentencia que se dicte en el proceso principal no pierda su eficacia; por lo que ese análisis no puede operar en sentido contrario, ya que ello iría en contra de la propia naturaleza de la figura en comento y de la finalidad de la suspensión de los actos reclamados" (págs. 24 y 25).

"En efecto, la apariencia del buen derecho es una institución tendiente a beneficiar al justiciable que solicita la suspensión de los actos reclamados, para asegurar provisionalmente el derecho discutido en el amparo, haciendo un análisis preliminar de la certeza del derecho cuestionado, para adelantar los posibles efectos de una sentencia protectora; de manera que no puede aplicarse en sentido contrario, precisamente porque no es su finalidad, ni la de la suspensión de los actos reclamados.

Esta conclusión adquiere mayor sustento, si se toma en consideración que a partir de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, se incorporó en la fracción X del artículo 107, la apariencia del buen derecho como elemento que debe ser analizado al momento de pronunciarse sobre la suspensión de los actos reclamados, y que del propio precepto se desprende que ese análisis debe ser en sentido favorable al solicitante de la medida, pues en él se establece que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión, para lo cual se debe llevar a cabo un análisis de la apariencia del buen derecho y del interés social; lo que evidencia que el citado análisis solamente opera para efectos de conceder la medida cautelar y no para negarla.

"Por otra parte, no debe perderse de vista que el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados está condicionado, en todo caso, al cumplimiento de diversos requisitos tanto naturales como legales, en términos de lo expuesto en líneas precedentes; por lo que, si aquéllos se encuentran satisfechos, no es factible

negar la medida cautelar por el sólo hecho de considerar, de manera superficial, que el acto reclamado puede ser constitucional, debido a que se negaría la suspensión aplicando una hipótesis no prevista en la Constitución ni en la Ley" (pág. 25).

"Además, debe considerarse que el análisis sobre la constitucionalidad del acto reclamado es una cuestión que sólo puede ser analizada al estudiar el fondo del asunto, esto es, cuando se dicte la sentencia de amparo en el juicio principal, en la que, con base en un análisis profundo de las constancias y de los argumentos que se hagan valer, se decidirá sobre la constitucionalidad de los actos reclamados" (págs. 25 y 26).

"Ahora, si bien se realiza ese examen para efecto de conceder la medida cautelar, ello obedece a que precisamente la finalidad de la suspensión es asegurar el derecho cuestionado; de ahí que la apariencia del buen derecho, como elemento que se debe considerar al pronunciarse al respecto, tenga como finalidad asegurar a su vez la eficacia de la sentencia que se dicte, a fin de evitar que una eventual sentencia protectora pierda su eficacia.

Esta última conclusión no implica que la decisión de conceder la suspensión de los actos reclamados, con base en la apariencia del buen derecho, se torne arbitraria, pues como se precisó, en todo caso deben satisfacerse los requisitos para su otorgamiento, lo que obliga a revisar que la paralización de un acto que pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad no provoque una afectación al orden público o al interés social, además de cumplir los distintos requisitos que se han establecido para el otorgamiento de la medida" (pág. 26).

"[L]a Ley de Amparo contempla mecanismos para asegurar que las partes en litigio no sufran un daño irreparable al otorgarse la suspensión de los actos reclamados aplicando la apariencia del buen derecho, precisamente porque condiciona su eficacia al otorgamiento de una garantía para el caso de que el quejoso no obtenga sentencia favorable; sin embargo, si se aceptara que dicha institución puede aplicarse en sentido negativo, no se podrían garantizar los daños y perjuicios que sufriera el quejoso con la negativa de la medida en caso de que la sentencia que se dicte sea favorable a sus intereses; todo lo cual refuerza la conclusión de que la apariencia del buen derecho no puede aplicarse en sentido negativo para negar la medida cautelar.

Por las razones expuestas, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que la apariencia del buen derecho, como elemento que se debe considerar al pronunciarse sobre la suspensión de los actos reclamados, no puede aplicarse en sentido negativo" (pág. 27).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción de tesis y determinó que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA.

3. Daños o perjuicios de difícil reparación



3. Daños o perjuicios de difícil reparación

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 494/2011, 11 de abril de 2012¹⁶

Hechos del caso

La persona que promovió un juicio de amparo denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por dos tribunales colegiados de circuito de Aguascalientes. Los criterios versan sobre la posibilidad de conceder la suspensión provisional cuando una persona ha sido privada de su libertad fuera de un procedimiento judicial por conducir bajo los efectos del alcohol, a partir de la interpretación de los artículos 124 y 130 de la Ley de Amparo (vigente hasta el 2 de abril de 2013).

En el primer caso una persona solicitó la suspensión de una detención realizada fuera de un procedimiento judicial. El juez de distrito concedió la medida, pero la condicionó a que no se hubiera impuesto como parte de una campaña para prevenir el alcoholismo. La persona promovió un recurso de queja contra esa decisión.

Al resolverlo, el tribunal colegiado calificó de ilegal la condición fijada para la procedencia de la suspensión provisional. Señaló que la concesión de dicha medida no se traducía en un impedimento para la realización de una campaña contra el alcoholismo, dado que el acto reclamado estaba única y exclusivamente relacionado con la libertad de la persona. También indicó que aunque la detención estuviera vinculada con un mecanismo de las autoridades administrativas para infraccionar a quienes realizaran ciertas acciones bajo los efectos del alcohol, con la medida no se impediría la continuación de esa campaña benéfica para la sociedad.

En cambio, indicó, de imponer la referida condición no se cumpliría el objetivo de la suspensión, pues se correría el riesgo de que el acto se consumara de manera irreparable y no pudiera evaluarse su constitucionalidad. Por ello, modificó la medida cautelar para que no quedara sujeta a la condición impuesta por el juez.

¹⁶ Resuelto por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

El segundo caso derivó de circunstancias semejantes y el juez de distrito concedió la medida cautelar suspendida a la misma condición que en el primer caso. Contra esa decisión se promovió un recurso de queja.

Al resolverlo, el tribunal colegiado confirmó la decisión del juez federal. Sostuvo que la procedencia de la suspensión provisional estaba condicionada a que el acto de privación de la libertad no se hubiera impuesto por alguna de las causas que señalaba el artículo 124 de aquella Ley de Amparo.

Explicó que, aunque con la privación de la libertad personal reclamada no se obstaculizaba de manera directa la propaganda o continuación de las campañas contra el alcoholismo, sí se impedía de modo indirecto su eficaz ejecución, lo que, por ende, provocaba la contravención de disposiciones de interés social, materializado en la necesidad de evitar que en las vías públicas condujeran personas en estado de ebriedad o bajo los influjos de sustancias tóxicas, que pudieran ocasionar daños y lesiones en perjuicio propio y de terceros.

Ya que en el momento de estudiar la contradicción todavía no se encontraba vigente la legislación que regula a los Plenos de Circuito, la SCJN admitió el asunto y procedió a resolverlo.

Problema jurídico planteado

Cuando se reclama la privación de la libertad personal fuera de un procedimiento judicial, ¿se puede condicionar la procedencia de la suspensión provisional a la valoración de que por concederla se pueda impedir la ejecución de una campaña contra el alcoholismo?

Criterio de la Suprema Corte

Cuando en el juicio de amparo se reclaman actos restrictivos de la libertad personal fuera de un procedimiento judicial, la jueza o juez de distrito debe otorgar la suspensión provisional sin establecer como condición que con dicha medida cautelar no se afecte el orden público o el interés social, por ejemplo, porque considere que la suspensión impide la ejecución de una campaña contra el alcoholismo.

Al resolver sobre la suspensión provisional, la persona juzgadora no cuenta con elementos objetivos suficientes para un análisis riguroso de los actos reclamados, por lo que condicionar la suspensión en los términos indicados conllevaría el riesgo de que se consumara irreparablemente el acto restrictivo de la libertad personal.

Justificación del criterio

"[E]l contenido del precepto de mérito [...] establece:

Artículo 124.- Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran 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: [...]

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 envenenan al individuo o degeneren la raza;" (págs. 19 y 20).

"[D]esde un contexto general, la procedencia de dicha medida suspensional se encuentra condicionada a la satisfacción de tres presupuestos específicos, a saber, que: a) lo solicite el agraviado; b) no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y c) sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

En relación con el segundo supuesto, el propio artículo 124 de la Ley de Amparo (vigente hasta el dos de abril de 2013) establece de manera enunciativa que, entre otras hipótesis, se considerará que se sigue el perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público cuando de concederse la suspensión se impida la ejecución de una campaña contra el alcoholismo" (pág. 21).

"[E]l examen sistemático del esquema normativo alrededor del cual cobra vigencia la suspensión provisional del acto reclamado, muestra que sobre el marco de procedencia general delimitado por el citado artículo 124 de la Ley de Amparo prevalecen determinadas hipótesis de excepción que por su trascendencia no responden al cumplimiento irrestricto de los requisitos ahí especificados" (pág. 22).

"Tal es precisamente el supuesto regulado en el último párrafo del artículo 130 de la Ley de Amparo, que establece:

'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.'

[...]

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" (págs. 22 y 23).

"De acuerdo con dicho precepto, concretamente lo normado en su último párrafo, el juez de distrito siempre concederá la suspensión provisional tratándose de la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial.

La claridad de dicha disposición no deja lugar a dudas de que en los casos en que se solicite la suspensión de actos reclamados consistentes en la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial,

como se planteó ante los tribunales insertos en la presente contradicción, la suspensión provisional procederá siempre, es decir, en todos los casos, sin necesidad de constreñir su concesión a la verificación o no del requisito previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, y a las hipótesis enunciativas que al efecto se establecen para entender cuándo se sigue el perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público especialmente lo dispuesto en su inciso d), en relación con la ejecución de campañas contra el alcoholismo" (pág. 23).

"El diseño expreso de la regla en comento, en orden a la interpretación sistemática anunciada, encuentra sentido a partir del contenido del primer párrafo del propio dispositivo, en relación con el artículo 117 del citado ordenamiento, que establece los requisitos mínimos que se exigen para la admisión de la demanda de amparo respecto de actos restrictivos de la libertad personal fuera de procedimiento judicial (expresión del acto reclamado, la autoridad que lo hubiese ordenado, si fuere posible al promovente; el lugar en que se encuentre el agraviado, y la autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto) de lo que se sigue que el juzgador federal carece de elementos objetivos de convicción que pudieran servir de parámetro cierto para la posible realización de ese análisis de valor (entre el acto reclamado y su incidencia o no en perjuicio del interés social o de contravención de disposiciones de orden público) lo que, en su caso, en términos del artículo 131 de la Ley de Amparo, únicamente obtendrá a partir del momento en que se rindan los informes previos por parte de las autoridades responsables, donde conocerá en mejores circunstancias las causas y fundamento de la emisión del acto reclamado" (págs. 24 y 25).

"Luego, en atención a esa falta de certidumbre, cualquier juicio de valor para efectos de la definición sobre la procedencia o no de la suspensión provisional respecto de actos consistentes en la restricción de libertad personal fuera de procedimiento judicial, con base en la exigencia de la multicitada condición, partiría de un análisis subjetivo por parte del juez de distrito, irrumpiendo de modo negativo en el ámbito del derecho que se encuentra en juego; lo que de ninguna manera puede sostenerse. Con mayor razón si se tiene en consideración que la única finalidad y efecto de la medida otorgada está en relación directa con la libertad del quejoso, independientemente del entorno jurídico o fáctico en que se encuentre" (pág. 25).

"Incluso, en el extremo de que se pretendiera obviar ese estado de incertidumbre, la posible verificación sobre la satisfacción o no de los requisitos previstos en el artículo 124, fracción II, del citado ordenamiento para efectos de la procedencia de la suspensión provisional solicitada, inevitablemente conllevaría a desatender la finalidad inmediata que persigue dicha institución, en relación con el artículo 80 de la Ley de Amparo, consistente en la paralización de los actos de autoridad y el mantenimiento de la materia del juicio, con la intención de impedir la consumación irreparable de los efectos o consecuencias del acto reclamado.

Lo anterior en tanto cualquier decisión sobre la concesión o no de la suspensión provisional basada en esa valoración, consumaría de manera irreparable el acto restrictivo de la libertad personal del quejoso, pudiendo dejar incluso sin materia el juicio de amparo en ese aspecto, pues en atención a la temporalidad de ese tipo de medidas, ni siquiera un posible otorgamiento de la protección constitucional podría restituir al agraviado en el goce de sus derechos constitucionales, en tanto la afectación a la libertad no puede repararse por medio jurídico alguno" (pág. 26).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN PROVISIONAL TRATÁNDOSE DE ACTOS RESTRICTIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL FUERA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL. SU PROCEDENCIA NO ESTÁ CONDICIONADA POR EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA LEY DE AMPARO.

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 190/2012, 15 de agosto de 2012¹⁷

Razones similares en CT 290/2012 y CT 175/2013

Hechos del caso

Un juez de distrito de San Luis Potosí denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados —en recursos de queja— por dos tribunales colegiados: uno del mismo estado y otro de Nuevo León.

El tribunal de San Luis Potosí determinó que no era procedente conceder la suspensión provisional en un juicio de amparo en el que algunas personas reclamaron, entre otros actos, la licencia concedida a la presidenta municipal de San Luis Potosí para separarse de su cargo.

El tribunal consideró que la petición no satisfacía el requisito previsto en la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo vigente en aquella época, consistente en que la solicitara "el agraviado", pues estimó que las personas que promovieron el juicio no tenían un interés jurídico o legítimo para reclamar ese acto, en tanto la afectación que hacían valer derivó de la defensa de un derecho abstracto (el derecho a la representación democrática), lo que no les ocasionaba un perjuicio directo o indirecto.

Por su parte, el tribunal colegiado de Nuevo León determinó lo contrario: que sí era procedente conceder la suspensión provisional en un juicio de la misma naturaleza, en el que una persona también combatió la licencia concedida a la presidenta municipal de su demarcación (en el municipio de Guadalupe, Nuevo León) alegando tener con interés por el solo hecho de ser habitante de dicho municipio.

Para dicho tribunal, la petición sí colmó los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, pues la medida fue solicitada con base en un interés legítimo que asistía constitucionalmente a la persona promovente. Además, el tribunal consideró que con la medida suspensional se protegería el derecho de la ciudadana a ser representada por la funcionaria que fue nombrada presidenta municipal.

Tras el trámite correspondiente, el asunto fue turnado a la Segunda Sala de la Suprema Corte para elaborar la resolución.

¹⁷ Resuelto por mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

Problemas jurídicos planteados

1. Cuando quien promueve el juicio de amparo solicita la suspensión provisional del acto reclamado y no tiene interés jurídico, ¿debe demostrar que tiene interés legítimo para que se le pueda otorgar la suspensión?
2. ¿El otorgamiento de licencia a una persona presidenta municipal puede ocasionar daños y perjuicios de difícil reparación a quien habita en el municipio donde se otorgó la licencia suficientes para que se conceda la suspensión provisional contra dicho acto?

Criterios de la Suprema Corte

1. No es necesario que quien solicita la suspensión provisional demuestre en el incidente de suspensión que tiene interés legítimo, pues ésta cuestión está vinculada con la procedencia del juicio de amparo y, por ende, solamente puede ser materia de análisis en el expediente principal con base en un estudio más profundo del caso.

Sin embargo, al solicitar la suspensión la persona sí debe acreditar indiciariamente que el acto reclamado le causa un agravio. En tal caso, la persona juzgadora debe evaluar la posible afectación a partir de las manifestaciones contenidas en la demanda.

2. El otorgamiento de una licencia a una presidenta o a un presidente municipal no causa una afectación de difícil reparación a las personas residentes del municipio donde se otorgó la licencia, pues la Constitución contempla la posibilidad de suplir a estas funcionarias y funcionarios, con lo que el órgano municipal no queda sin dirección y no se impide la representación democrática de la ciudadanía. En este sentido, no procede conceder la suspensión provisional contra dicho acto.

Justificación de los criterios

1. "[L]a suspensión es una institución jurídica que tiene como finalidad paralizar los actos reclamados en el juicio de amparo, a efecto de conservar la materia del juicio y, durante su tramitación, evitar perjuicios al agraviado" (pág. 33).

"Para conceder la suspensión de los actos reclamados, debe verificarse que se encuentren satisfechos los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo, esto es, que la solicite el agraviado; [...] y, finalmente, se debe verificar que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado" (págs. 36 y 37).

"En el caso concreto, los Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción de tesis partieron del supuesto de que el acto reclamado es cierto y que de acuerdo con su naturaleza es susceptible de ser suspendido, pues así se desprende de las ejecutorias respectivas; no obstante, sustentaron criterios discrepantes en relación con los requisitos previstos en las fracciones I y III del artículo 124 de la Ley de Amparo, que establecen que la suspensión debe solicitarla el agraviado y que los daños y perjuicios que se causen a éste con la ejecución del acto reclamado deben ser de difícil reparación" (pág. 38).

"El artículo 124, fracción I, de la Ley de Amparo, establece como requisito para conceder la suspensión de los actos reclamados, la solicitud de parte agraviada; de donde deriva que la petición que haga la parte quejosa de la medida cautelar, es indispensable para cumplir con tal exigencia" (pág. 40).

"Adicionalmente, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que para cumplir con el requisito de la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo, es necesario que la quejosa acredite indiciariamente que los actos reclamados la agravian; sin embargo, ello no implica que en el incidente de suspensión se pueda realizar un estudio sobre la existencia de un interés legítimo, pues como quedó precisado, tal extremo está estrechamente vinculado con la procedencia del juicio, lo que solo puede ser materia de análisis en el juicio principal. En todo caso, la quejosa debe acreditar indiciariamente en el incidente de suspensión que el acto reclamado le causa un agravio, de acuerdo con las manifestaciones que haga en su demanda, y será en el juicio de amparo en el que se determine si efectivamente el acto en cuestión afecta su esfera jurídica, con base en un análisis más profundo del caso y del derecho que se pretende proteger" (págs. 40 y 41).

"[S]i en la demanda de amparo la quejosa se duele de una falta de representación política, por virtud del otorgamiento de licencia a un Presidente Municipal para separarse del cargo, debe estimarse que para cumplir con el requisito de la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo, basta que solicite la medida cautelar y que demuestre ser residente del Municipio en donde se otorgó la licencia, pues ello demostraría, al menos de manera indiciaria, que el acto reclamado le causa un agravio por encontrarse dentro del territorio en el que dejará de desempeñar sus funciones el citado funcionario, y en todo caso, será en el juicio principal en donde se demuestre la existencia de esa afectación, con base en un análisis más profundo del caso" (pág. 41).

2. "[D]ebe precisarse que aun cuando quedara satisfecho el requisito previsto en la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo, respecto de los efectos y consecuencias del acto reclamado, consistente en el otorgamiento de licencia a un Presidente Municipal para separarse del cargo, en cualquier caso no se satisface el requisito previsto en la fracción III del aludido precepto, debido a que con la ejecución de dicho acto no se causan al agraviado daños y perjuicios de difícil reparación" (págs. 41 y 42).

"La Segunda Sala de este Alto Tribunal, en una anterior integración, estableció que el artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo, al referirse a la necesidad de que los daños o perjuicios que se causen con la ejecución del acto reclamado, sean difícilmente reparables, como requisito para que proceda la suspensión, estableció que el citado precepto no está considerando nada más la posibilidad de obtener esa reparación del acto, en sí mismo, ni tampoco los perjuicios remotos que pueda ocasionar la negativa de suspensión, sino que no exista dificultad grave para obtener, en su caso, la reparación de esos daños o perjuicios.

Así, lo que se debe tomar en cuenta para el cumplimiento del requisito en cuestión es la existencia de daños y perjuicios y una dificultad grave para obtener su reparación" (pág. 42).

"Ahora bien, respecto de los efectos y consecuencias del acto reclamado consistente en el otorgamiento de licencia a un Presidente Municipal para separarse del cargo, por transgresión a un principio de representación política, no se satisface el aludido requisito, toda vez que el artículo 115 constitucional, a fin de preservar la regularidad en el funcionamiento del Ayuntamiento, como órgano de gobierno del Municipio,

establece la posibilidad de que los Presidentes Municipales puedan ser suplidos, lo que impide que el órgano quede acéfalo y, por ende, que la falta de representación ocasione a la parte quejosa daños y perjuicios de difícil reparación" (págs. 42 y 43).

"Lo anterior con independencia de que el suplente de un Presidente Municipal no sea electo popularmente mediante elección directa, toda vez que el artículo 115 constitucional contempla la posibilidad de que los Presidentes Municipales puedan ser designados de forma indirecta o por conducto de otras autoridades, a fin de preservar el funcionamiento regular del órgano, por lo que la designación del suplente, al estar contemplada dentro del marco constitucional, impide que la parte quejosa deje de estar representada durante la vigencia de la medida cautelar.

No es obstáculo para estimar que no se cumple con el requisito previsto por el artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo, la circunstancia de que durante la tramitación del juicio de amparo, culmine el periodo por el que fue electo el Presidente Municipal a quien se le otorgó licencia, toda vez que al término de ese periodo, deberá asumir el cargo el funcionario que haya sido electo para el nuevo periodo o, en su caso, el que deba ocupar el cargo por designación indirecta o por conducto de otras autoridades, lo que permitirá que exista continuidad en el funcionamiento del órgano de gobierno y que la parte quejosa no deje de estar representada" (pág. 43).

"Máxime que no es indispensable que una determinada persona sea quien asuma el cargo de Presidente Municipal, ya que, en todo caso, cualquier funcionario designado por los mecanismos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los ordenamientos aplicables, puede ejercer la representación que los quejosos aducen vulnerada" (págs. 42 y 43).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CUANDO SE RECLAMA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA A UN PRESIDENTE MUNICIPAL PARA SEPARARSE DEL CARGO.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 306/2016, 31 de mayo de 2017¹⁸

Razones similares en CT 146/2019 y CT 167/2019

Hechos del caso

Una de las partes involucradas en un juicio de amparo denunció la posible contradicción de tesis entre un criterio sustentado por un Tribunal Colegiado en Materia Civil de la Ciudad de México —compartido por el Pleno en Materia Civil de Jalisco— y otro emitido por un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de la Ciudad de México.

¹⁸ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Colegiado en Materia Civil de la Ciudad de México resolvió tres incidentes de suspensión (en revisión). Los asuntos derivaron de recursos de revisión interpuestos en contra de la suspensión definitiva otorgada en contra de medidas cautelares dictadas en materia mercantil.

Al resolver los incidentes, el Tribunal Colegiado consideró que de la interpretación sistemática de los artículos 128, 131, 132 y 139 de la Ley de Amparo¹⁹ se desprende que constituye un tercer requisito de procedencia de la suspensión a petición de parte la demostración de que existe peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso. En ese sentido, es inaceptable que la persona que solicita la suspensión no deba resentir ningún perjuicio para obtenerla, ya que la aparente omisión legislativa, al no establecerse explícitamente dentro de la configuración descriptiva y preceptiva del artículo 128 de la Ley de Amparo, de modo alguno significa que no concurra esa exigencia para su otorgamiento.

Asimismo, argumentó que el principio inherente a la suspensión ordinaria o a petición de parte no puede disociarse del perjuicio elemental que rige el acceso al amparo, como es el interés jurídico, a partir de que el acto produzca o pueda producir inminentemente un resultado adverso en la esfera jurídica de la parte quejosa.

Por otro lado, el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito sostuvo un criterio similar al resolver una contradicción de tesis. En dicho asunto, el problema jurídico que se planteó al Pleno de Jalisco consistía en determinar si para que resulte procedente otorgar la suspensión definitiva del acto reclamado es necesario o no que éste ocasione daños y perjuicios de difícil reparación.

¹⁹ "Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

- I. Que la solicite el quejoso; y
- II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva".

"Artículo 131. Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

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".

"Artículo 132. En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo.

Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos".

"Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá 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, ni quede sin materia el juicio de amparo.

Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional".

Al resolver el asunto, manifestó que para determinar la suspensión del acto reclamado se debe ponderar si el interés social o el orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Señaló que el juzgador debe hacer un análisis integral del acto reclamado, sus características, su importancia, su gravedad, su trascendencia social y la dificultad de su reparación, a fin de comparar los daños que la suspensión pueda ocasionar al interés público con los que deriven en contra de quien la solicita, y así resolver con preferencia al menor menoscabo social.

Por tanto, sostuvo que si bien el artículo 128 de la Ley de Amparo prevé sólo dos requisitos de procedencia de la suspensión, que son que la solicite el quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, lo cierto es que el estudio que realice el juzgador no puede limitarse a esos aspectos de manera aislada, sino que deberá atender, en su caso, al estudio del requisito de procedencia que dispone el artículo 139 de la citada ley, que se refiere al peligro en la demora con perjuicios de difícil reparación para el quejoso.

De forma contraria, al resolver un recurso de revisión, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de la Ciudad de México determinó que la Ley de Amparo no contempla como requisito para el otorgamiento de la suspensión que la ejecución del acto ocasione daños de difícil reparación.

Al respecto, sostuvo que los requisitos para otorgar la suspensión definitiva en un juicio de amparo son: 1) que la parte quejosa solicite la suspensión de los actos reclamados (artículo 128, fracción I, de la Ley de Amparo); 2) que sean ciertos los actos reclamados cuya paralización se solicita; 3) que la naturaleza de los actos reclamados permita su suspensión (artículo 107, fracción X, constitucional), y 4) que la suspensión definitiva no vulnere disposiciones de orden público ni contravenga el interés social, análisis que debe realizarse de modo ponderado con la apariencia del buen derecho (artículos 107, fracción X, constitucional y 128, fracción II y 138 de la Ley de Amparo).

Asimismo, señaló que para que el análisis sobre la apariencia del buen derecho sea completo, debe atenderse al peligro en la demora y los perjuicios de difícil reparación que la negativa de esa medida pudieran ocasionar al quejoso. Esto, pues sólo analizando en su conjunto tales aspectos se podrá ponderar la situación concreta del quejoso frente al perjuicio que la medida suspensiva puede ocasionar al interés social. Es decir, sólo a partir de ese análisis será posible determinar cuáles son los daños que puede sufrir el quejoso en caso de negarse la medida suspensional.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia admitió el asunto y lo turnó a la Primera Sala para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

Problema jurídico planteado

¿Debe considerarse como un requisito para otorgar la suspensión definitiva que la ejecución del acto reclamado genere daños de difícil reparación?

Criterio de la Suprema Corte

La acreditación de los daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado en el juicio de amparo no constituye un requisito para conceder la suspensión definitiva. Esto debido a que a partir

de la reforma constitucional en materia de amparo de 2011 se eliminó del artículo 107, fracción X, de la Constitución federal lo referente a la difícil reparación de los daños y perjuicios que ocasione el acto reclamado. Asimismo, la Ley de Amparo vigente no contempla dicho requisito, pues si lo hiciera sería tanto como regresar al sistema de requisitos formales que fue superado con las reformas. Actualmente, se privilegia la discrecionalidad de las personas juzgadoras y se establece su obligación de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social, el orden público y la apariencia del buen derecho, para así fortalecer el papel protector de la suspensión.

Justificación del criterio

"[L]a Ley de Amparo abrogada, en su artículo 124, fracción III, señalaba expresamente como requisito para decretar la suspensión que los daños o perjuicios que se causaran al agraviado con la ejecución del acto fueran de difícil reparación" (pág. 16).

"Sin embargo, el 6 de julio de 2011 se publicó la reforma constitucional en materia de amparo, mediante la cual se realizaron importantes modificaciones a dicho juicio. En la reforma, una de las figuras que sufrió más cambios fue la de la suspensión" (pág. 17).

"En efecto, antes de dicha reforma, la primera parte de la fracción X del artículo 107 constitucional, disponía que: Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, **la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución**, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público (énfasis añadido)'. Sin embargo, mediante la reforma se modificó dicha fracción, por lo que ahora dispone que:'Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social'" (págs. 17 y 18).

"Como se observa, en dicho artículo se eliminó lo referente a la difícil reparación de los daños y perjuicios que ocasione el acto reclamado al quejoso y se privilegió la discrecionalidad de los jueces, estableciendo su obligación "[...]" de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social, el orden público y la apariencia de buen derecho", para así decidir sobre la procedencia de la suspensión en el juicio de amparo. De esta forma, la reforma fortaleció el rol protector de la suspensión e incorporó un sistema equilibrado que permite proteger a los quejosos y al mismo tiempo evitar abusos que desvén su finalidad" (pág. 18).

"[L]a Ley de Amparo ya no contempla como requisito para la suspensión que se occasionen daños de difícil reparación en perjuicio del quejoso. En efecto, el artículo 131 de la Ley Amparo se refiere a aquellos casos en los que el quejoso'aduzca tener un interés legítimo'. Es cierto que el artículo 107, fracción I constitucional dispone que los quejosos deben tener interés legítimo para promover amparo (salvo que se trate de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo), por lo que podría pensarse que este artículo aplica en general a todos los juicios de amparo" (pág. 19).

"Sin embargo, si ese fuera el caso, no hubiera sido necesaria la precisión que se hace en el propio artículo cuando menciona el supuesto fáctico, es decir, 'Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo'. Además, el artículo por sí mismo haría pensar que el único requisito de procedencia para la suspensión consiste en que el quejoso 'acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento', lo cual rompe con la lógica del artículo 107, fracción X constitucional antes mencionado" (págs. 19 y 20).

"Por lo tanto, esta Primera Sala considera que la intención del legislador no fue establecer dicha regla para todos los casos en los que se solicite la suspensión, sino solo en aquellos en los que se afecten los derechos difusos o colectivos de los quejosos. En efecto, así el artículo pretende evitar que se suspendan medidas que no puedan dañar a los quejosos.

Por otro lado, el artículo 139 se refiere a una suspensión provisional otorgada de oficio, en aquellos casos en los que el órgano jurisdiccional advierta que la ejecución inminente del acto reclamado puede ocasionar perjuicios de difícil reparación para el quejoso. Por lo tanto, no establece como requisito general de procedencia la acreditación de daños de difícil reparación" (pág. 20).

"Por tanto, de acuerdo a lo antes planteado, la acreditación de daños de difícil reparación no es un requisito que debe acreditarse para que proceda la suspensión en el juicio de amparo. Por último, es importante resaltar que esta interpretación es consistente con el propósito de la reforma constitucional en materia de amparo —en cuanto a la suspensión— en el sentido de privilegiar la discrecionalidad de los jueces. En efecto, considerar como requisito la acreditación de un daño de difícil reparación para la procedencia de la suspensión, sería regresar al sistema de requisitos formales que fue superado con dicha reforma constitucional" (págs. 20 y 21).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción de tesis y determinó que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro: SUSPENSIÓN DEFINITIVA. LA ACREDITACIÓN DE LOS DAÑOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OTORGARLA.

4. Suspensión de oficio y de plazo



4. Suspensión de oficio y de plano

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 154/2016, 7 de septiembre de 2016²⁰

Razones similares en CT 268/2016

Hechos del caso

En mayo de 2016, los magistrados integrantes de un tribunal colegiado en Nuevo León denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por dicho órgano y el criterio sostenido por un tribunal colegiado en el Estado de México, ambos al resolver recursos de queja.

Los criterios se refieren a la posibilidad de establecer si la orden de traslado de un centro penitenciario a otro es un acto respecto del cual procede o no conceder la suspensión de oficio y de plano porque afecte la libertad personal, aunque sea de manera indirecta.

En el caso de Nuevo León, una persona recluida en el Centro Preventivo y de Reincisión Social "Topo Chico" promovió un juicio de amparo indirecto contra varias autoridades penitenciarias por la resolución en que se ordenó trasladarla a otro centro penitenciario. El juez de distrito que conoció del asunto admitió la demanda, pero no tramitó incidente de suspensión porque la persona no lo solicitó. La persona promovió un recurso de queja contra la omisión de tramitar el incidente.

Al resolverlo, un tribunal colegiado en Nuevo León determinó que la orden de traslado de un centro penitenciario a otro es un acto que sólo afecta la libertad personal de la persona de manera indirecta, pues únicamente modifica el lugar de su reclusión, pero la afectación primordial a su libertad viene de la sentencia dictada en el proceso penal, que ordenó recluirla en primer lugar.

Por tanto, el tribunal colegiado consideró improcedente otorgar la suspensión de oficio y de plano; en cambio, señaló que opera la suspensión a petición de parte. Determinó que no se satisface el supuesto

²⁰ Resuelto por unanimidad de cuatro votos en cuanto al fondo del asunto. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

previsto en la Ley de Amparo, que establece que la suspensión de plano debe otorgarse cuando el acto reclamado represente un ataque a la libertad personal fuera de procedimiento, en tanto para ello se requiere que la afectación a la libertad sea directa y de una magnitud tal que requiera la intervención judicial para evitar que se causen daños irreparables, lo que no ocurre con la orden de traslado.

En el caso del Estado de México el acto reclamado fue similar: la orden de traslado de un centro penitenciario a otro contra una persona recluida. El juez de distrito que conoció del asunto concedió la suspensión de plano contra ese acto, aunque se declaró incompetente para seguir conociendo del juicio. El juez que asumió la competencia mantuvo la suspensión en los mismos términos. Las autoridades penitenciarias promovieron recurso de queja contra la resolución de suspensión.

El tribunal colegiado que resolvió el recurso en el Estado de México señaló que, aunque sea de forma indirecta, la orden de traslado sí constituye una afectación a la libertad personal. Explicó que la orden de traslado de un centro penitenciario a otro es un acto emitido fuera del procedimiento penal, al haber sido dictada por autoridades administrativas y ejecutarse sin la intervención de la autoridad judicial.

Añadió que la libertad personal no sólo se ve afectada a través de actos de autoridad que priven de ella, sino también a través de aquellos que determinan la permanencia de una persona en tal situación o modifican las condiciones en que tal privación debe ejecutarse. En estos términos, el tribunal concluyó que sí se actualiza el caso regulado por la Ley de Amparo, consistente en que la suspensión de oficio y de plano procede frente a actos que afectan la libertad personal fuera del procedimiento. Este tribunal basó sus consideraciones en varias jurisprudencias de la SCJN.

Después de llevar a cabo todos los trámites correspondientes, la SCJN procedió a resolver la contradicción.

Problema jurídico planteado

¿La orden de trasladar a una persona recluida de un centro penitenciario a otro, dictada por autoridades administrativas, es un acto que afecta la libertad personal fuera de procedimiento y, por tanto, debe concederse la suspensión de oficio y de plano contra él —conforme a lo establecido por el artículo 126 de la Ley de Amparo—?

Criterio de la Suprema Corte

Aunque la orden emitida por una autoridad administrativa de trasladar a una persona de un centro penitenciario a otro únicamente afecte de manera indirecta su libertad personal, ese acto encuadra en el supuesto previsto por el artículo 126 de la Ley de Amparo, pues sí constituye un ataque a la libertad personal dictado fuera de procedimiento. Entonces, contra esa orden procede conceder la suspensión de oficio y de plano.

Lo anterior, porque ese artículo no establece como requisito o condición que tal privación de la libertad deba darse de manera directa, sólo que debe ocurrir. Agregar requisitos no previstos mediante la interpretación judicial afectaría el derecho a la tutela judicial efectiva.

Justificación del criterio

"Así, para establecer el criterio que debe prevalecer en la presente contradicción de tesis, resulta conveniente referir el contenido del artículo 126 de Ley de Amparo, que dispone:

Artículo 126. La suspensión se concederá 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 procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de 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" (pág 21 y 22).

"De la redacción del precepto recién transscrito se desprende que en su párrafo primero establece los supuestos en los que debe concederse la suspensión de oficio y de plano, debiendo dejarse establecido que este tipo de suspensión en el juicio de amparo indirecto es la que procede ante la inminencia de producirse una afectación en los derechos fundamentales de alguna persona.

Ahora, entre los supuestos de procedencia de la suspensión de oficio y de plano previstos en el señalado párrafo primero, se advierte el relativo a cuando el acto reclamado se trate de aquél que implique un ataque a la libertad personal fuera de procedimiento [...]" (pág. 22).

"En relación al citado supuesto, es de precisarse que cuando el precepto legal en comento refiere un acto que constituya un ataque a la libertad personal fuera de procedimiento, se refiere a las actuaciones que pueden desplegar las autoridades que no revisten un carácter jurisdiccional, es decir, que se trata de actos a través de los cuales cualquier otra autoridad que ostente diversa naturaleza pretenda afectar la libertad a una persona sin que medie un debido proceso penal" (págs. 22 y 23).

"Por tanto, debe considerarse que conforme a lo previsto en el artículo 126 de la Ley de Amparo, es posible deducir que la suspensión de plano es susceptible de concederse siempre que se acredite que se trata de un acto que implique un ataque a la libertad personal fuera de procedimiento, sin que de la redacción del citado precepto se advierta que la afectación a la libertad personal deba darse de manera directa.

En ese sentido, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que si el precepto en comento únicamente refiere que para la procedencia de la suspensión de oficio y de plano se requiere que se actualice un acto que represente un ataque a la libertad personal fuera del procedimiento, las condiciones para actualizar el supuesto son precisamente las que de manera clara y concreta se establecen en el propio precepto y consisten solamente en: a) que se trate de un acto que conlleve privación de la libertad personal; y, b) que tal acto sea dictado fuera de procedimiento.

Por ende, si de la redacción legal no se desprende como requisito o condición para la actualización del supuesto en análisis que la privación de la libertad personal deba darse de manera directa, no es dable que a través de una interpretación se adicione un nuevo requisito para la procedencia de la suspensión de plano, pues ello sería en detrimento del derecho fundamental de tutela judicial efectiva" (pág. 23).

"Lo anterior, en atención a que con apoyo en los principios pro homine e in dubio pro actione, debe buscarse la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de su procedibilidad" (pág. 24).

"Acotado el alcance del supuesto de procedencia de la suspensión de oficio y de plano en relación de los actos que constituyen un ataque a la libertad fuera de procedimiento, es oportuno referir que tal como lo precisó el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la orden de traslado de un recluso de un centro penitenciario u otro, estableció que la libertad personal de los individuos no solo se afecta a través de actos de autoridad que los prive de la que disfrutan en ese momento (lo que puede entenderse como afectación directa), sino también a través de actos que modifiquen las condiciones en que tal privación de la libertad debe ejecutarse (lo que materializa una afectación indirecta)" (págs. 25 y 26).

"Lo que acaba de referirse se desprende de la jurisprudencia 1a./J. 17/2013 (10a.) [...]" (pág. 26).

"Además, también se precisa que esta Primera Sala [...] ha determinado que el aspecto relativo a que una orden de traslado que se ejecuta sin intervención de la autoridad judicial rectora, sea que se realice en la fase de instrucción o de ejecución de la pena, no puede considerarse hecha en razón del procedimiento.

Criterio que se corrobora del contenido de la jurisprudencia 1a./J. 83/2015 (10a.) [...]" (pág. 27).

"Al efecto, se menciona que en ese criterio quedó definida la naturaleza de los actos que se emiten dentro de procedimiento y, si bien fue vinculado con el tema de la oportunidad para demandar el amparo contra el acto consistente en el traslado de un centro penitenciario a otro; sin embargo, de manera frontal quedó establecido que a partir de la reforma constitucional en materia penal de junio de dos mil ocho, el sistema penitenciario resintió profundos cambios en los derechos fundamentales de los procesados y sentenciados, pues se introdujo el modelo de reinserción social y la judicialización del régimen de modificación y duración de las penas, imponiendo el criterio de que todo acto conexo a su ejecución, incluyendo los de traslado de un centro penitenciario a otro, se considerara de competencia exclusiva del Poder Judicial y que las personas sujetas a proceso, privadas de su libertad, tienen derecho a que en el procedimiento se sigan cumpliendo las formalidades esenciales, entre ellas, la relativa a la prisión preventiva; de manera tal, que la pretensión de una autoridad administrativa de trasladar al sentenciado o procesado de un centro penitenciario a otro, afecta indirectamente su libertad, por lo que debe solicitarlo al órgano judicial correspondiente, el cual procederá a resolver lo conducente" (págs. 28 y 29).

"Puntualizado lo anterior, se puede concluir que si bien la orden de traslado de que se habla es un acto que afecta la libertad de manera indirecta, no por ello deja de actualizar el supuesto previsto en el artículo 126 de la Ley de Amparo, pues como antes se mencionó, para la procedencia de la suspensión de plano el

mencionado precepto legal no precisa como requisito corroborar que el acto de afectación se verifique de manera directa, en tanto que únicamente señala que se debe tratar de un acto que ataque a la libertad personal y que dicho acto se emita fuera de procedimiento, lo que tiene lugar cuando la referida orden es emitida por autoridades de carácter administrativo, como sucedió en los casos que generaron la contradicción de tesis" (pág. 29).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO CUANDO SE EMITE SIN LA INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL RECTORA, AUN CUANDO SOLO SE AFECTE LA LIBERTAD PERSONAL DE MANERA INDIRECTA.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 367/2016, 10 de enero de 2018²¹

Razones similares en CT 86/2017 y CT 103/2017

Hechos del caso

Los magistrados de un tribunal colegiado en materia penal de Nuevo León denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por dicho tribunal, y el sostenido por un tribunal colegiado en materia administrativa de la Ciudad de México.

El tribunal colegiado de Nuevo León resolvió un recurso de queja que derivó de un amparo indirecto. Dicho asunto fue presentado por una persona en contra de la inexacta aplicación de diversos artículos del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León, al considerar que se le estaba privando de un inmueble que era de su propiedad. Lo anterior, debido a que un juez penal de Nuevo León le negó su devolución. La persona solicitó la suspensión provisional para que no se le privara de la posesión del referido inmueble y cesara todo acto de tortura y tormento psicológico en su contra.

La jueza de distrito que conoció del asunto negó la suspensión de plano solicitada, en atención a lo siguiente: i) la quejosa gozaba de libertad personal, por lo que no estaba a disposición de alguna autoridad, ii) por ello no era posible que se ejerciera sobre ella algún poder de hecho, prohibido por la Constitución federal; iii) no existía razón para suponer que alguna autoridad llevara a cabo esa clase de actos —tormento o tortura psicológica— en detrimento de su persona, como tampoco peligro de que llegasen a producirse; iv) por tanto, se carecía de materia sobre la cual fuera viable decretar la suspensión, y v) si bien procedía esa medida cautelar cuando se reclaman actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal,²² lo cierto es que esa decisión es una atribución exclusiva del juzgador de amparo, la cual no sólo procede

²¹ Resuelto por mayoría de cuatro votos en cuanto a la competencia, y por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²² "Artículo 22. Quedan prohibidas las 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. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado".

porque la quejosa la solicite con base en estimaciones personales, sino que su concesión debe partir de la real existencia del acto.

Inconforme con lo anterior, la persona presentó un recurso de queja del cual conoció el tribunal colegiado de Nuevo León involucrado en la contradicción de criterios. Al resolver el asunto, dicho tribunal consideró que, de conformidad con el artículo 126 de la Ley de Amparo,²³ la suspensión se debe decretar en el auto de admisión de la demanda, sin embargo, como en el caso concreto la jueza de distrito mandó a aclarar la demanda para el efecto de que la quejosa precisara si el acto reclamado derivaba de un embargo precautorio o si se trataba de la negativa de devolución del bien inmueble, no estaba en condiciones de admitir a trámite la demanda y tampoco de decidir sobre la suspensión de plano. Esto, ya que dicho pronunciamiento depende de que se admita la demanda.

Asimismo, sostuvo que existe la necesidad urgente de pronunciarse respecto a la suspensión cuando se reclaman actos violatorios del artículo 22 de la Constitución federal; sin embargo, si se ordena prevenir a quien presenta el amparo, puede ser que esos actos no estén claramente definidos, por lo que no sería lógico ni conveniente resolver sobre la suspensión de plano ante su ambigüedad e imprecisión.

Por último, el tribunal colegiado determinó que si algunos actos son precisos y otros no lo son, la autoridad de amparo válidamente puede admitir la demanda, por una parte, y pronunciarse sobre la suspensión, ya sea de oficio o a petición de parte, atendiendo a la urgencia de la necesidad, esto, sin que se pueda, por otra parte, reservar la admisión respecto de otros actos por los cuales fuera necesaria su aclaración.

Por otra parte, el asunto resuelto por el tribunal colegiado de la Ciudad de México derivó de un juicio de amparo indirecto que varios locatarios de un mercado de la Central de Abastos presentaron en contra de diversas autoridades administrativas a las que atribuyeron intimidaciones, amenazas y otras afectaciones a su integridad física e incluso a su vida. El juez de distrito que conoció del asunto dictó un acuerdo en el que determinó lo siguiente: i) por un lado, al advertir diversas irregularidades en el escrito de demanda, requirió a los promoventes para que la aclararan, y ii) por otro, respecto a los actos consistentes en intimidación, amenazas, privación de derechos y afectación a su integridad física e inclusive a su vida —de los que no hubo prevención alguna—, decretó la suspensión de plano "para el efecto de cesen los actos que vulneren el contenido del numeral 22 constitucional", haciendo extensiva esa medida cautelar "a cualquier autoridad que haya o pretenda ejecutar total o parcialmente los actos por los que se concedió la misma".

En desacuerdo con lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Económico y de la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución del Gobierno de la Ciudad de México interpuso recurso de queja, el cual fue resuelto por el tribunal colegiado de la Ciudad de México.

En la sentencia, dicho tribunal consideró que, de conformidad con el artículo 126 de la Ley de Amparo, el otorgamiento de la suspensión de plano y de oficio cuando se trate de actos que importen peligro de

²³ "Artículo 126. La suspensión se concederá 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 procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento. [...]".

privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal, debe decretarse en el auto admisorio; sin embargo, los artículos 15 y 48 de la misma ley prevén una excepción relativa a que el juzgador está facultado para proveer respecto al otorgamiento de la suspensión de plano y de oficio, aun cuando la demanda de amparo no haya sido admitida a trámite, pero se esté en presencia de actos respecto de los cuales, entre otros, están los prohibidos por el artículo 22 antes señalado. Según la Ley de Amparo, esto se podrá hacer así cuando la demanda la promueva cualquier persona en nombre del agraviado y éste se encuentre imposibilitado para promoverla, o cuando el juzgador estime que carece de competencia para conocer de la demanda y la remita al juez o tribunal competente, previo otorgamiento de dicha medida cautelar.

El tribunal colegiado señaló que la actualización de estas excepciones tiene su origen en la naturaleza relevante de los actos reclamados como lo son, entre otros, los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal, respecto de los cuales se actualiza un caso de excepción y urgencia para que el juzgador de amparo provea, de inmediato, acerca de la suspensión de oficio y de plano sobre tales actos.

Asimismo, sostuvo que aunque el caso concreto no se ubica en los supuestos de estas excepciones, lo cierto es que aplica la misma razón de urgencia para otorgar la suspensión de plano y de oficio porque se trata de actos prohibidos por el artículo 22 constitucional. Por ello, declaró infundado el recurso de queja, confirmando la decisión del juez de distrito respecto al otorgamiento de la suspensión sin haber admitido la demanda de amparo.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la contradicción y la turnó a la Primera Sala para formular el proyecto de resolución.

Problema jurídico planteado

Cuando en un juicio de amparo se reclaman actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal (penas de muerte, mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes) y, en lugar de admitirse la demanda, se previene a la persona para que subsane alguna irregularidad del escrito, ¿se debe decretar la suspensión de oficio y de plano respecto de dichos actos en ese mismo acuerdo?

Criterio de la Suprema Corte

Cuando se presenta un juicio de amparo en contra de actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, si no se admite la demanda y se previene a la parte quejosa para que subsane alguna irregularidad, el órgano jurisdiccional debe otorgar la suspensión en el propio auto en el que formula ese requerimiento. De lo contrario, se permitiría la posible ejecución de los actos prohibidos referidos.

Justificación del criterio

"[L]a diversidad de criterios que nos ocupa guarda relación con actos de autoridad cuyos efectos no sólo son de imposible o difícil reparación, sino que además se encuentran expresamente prohibidos por el

orden jurídico nacional y, por tanto, su reclamo amerita la inmediata intervención del juzgador de amparo para que ordene su suspensión, a fin de evitar que se ejecuten o se sigan ejecutando —de ahí que en esos supuestos sea innecesaria la solicitud del interesado para que se otorgue la indicada medida cautelar, o bien, que se condicione su disfrute—" (párr. 37).

"Ahora bien, el órgano jurisdiccional al que le sea turnada la demanda deberá resolver, con apoyo en lo previsto en el artículo 112 de Ley de Amparo, si la desecha, previene al promovente para que la aclare o regularice, o bien, la admite a trámite. Si opta por lo primero, no procedería hacer pronunciamiento alguno sobre la indicada medida cautelar, pero fuera de ese supuesto, si se advierte de la lectura integral del escrito inicial que se reclaman actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe otorgar de inmediato y de manera incondicional su suspensión, comunicando sin demora esa decisión a las autoridades responsables" (párr. 38).

"Para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, la interpretación literal del artículo 126 de la invocada Ley de Amparo permitiría concluir que la suspensión de oficio y de plano de esa clase de actos sólo procede cuando se admite la demanda, en tanto que para el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tal entendimiento refleja una regla general que admite excepciones" (párr. 39).

"Esta Primera Sala conviene sustancialmente con esto último, respecto a que en términos generales, debe ser en el auto admisorio en donde se decida sobre la suspensión o no del o los actos reclamados; sin embargo, cuando se trata de los prohibidos por el artículo 22 constitucional y se detecta la necesidad de que la demanda de amparo se aclare o regularice, dando lugar a una prevención, la suspensión de aquéllos se debe decretar de inmediato, sin que su otorgamiento pueda postergarse a que se subsane el escrito inicial" (párr. 40).

"En la propia ley de la materia existen supuestos en los que se contempla algo similar, confirmándose que cuando se trata de actos de tal naturaleza, se debe decretar la medida cautelar en comento, sin que su otorgamiento quede supeditado a la admisión de la demanda" (párr. 41).

"Por ejemplo, el artículo 15 de la invocada ley reglamentaria se refiere al caso del tercero que promueve la demanda de amparo a nombre de quien está imposibilitado para hacerlo, concediéndose la suspensión sin que se haya admitido la demanda, en tanto el 48 de ese mismo ordenamiento establece su inmediata concesión aunque el órgano jurisdiccional de amparo se declare legalmente incompetente" (párr. 42).

"En consecuencia, si de la lectura integral de la demanda se advierte que se reclaman actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, pero es necesario que previo a su admisión aquélla se aclare o regularice, la suspensión de los mismos se debe decretar en el propio auto de prevención, sin que sea viable posponer su otorgamiento, pues de lo contrario esa medida cautelar no operaría "de plano", permitiéndose indebidamente su ejecución" (párr. 43).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción entre los criterios sustentados por los tribunales colegiados de la Ciudad de México y de Jalisco y determinó que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia

el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO PREVISTA EN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO 126 DE LA LEY DE AMPARO. SI NO SE ADMITE LA DEMANDA Y SE PREVIENE AL QUEJOSO PARA QUE SUBSANE ALGUNA IRREGULARIDAD, EL ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEBE PROVEER SOBRE LA CITADA MEDIDA CAUTELAR EN EL PROPIO AUTO EN QUE FORMULA ESE REQUERIMIENTO.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 266/2017, 14 de marzo de 2018²⁴

Razones similares en CT 42/2018

Hechos del caso

El magistrado presidente de un tribunal colegiado en Veracruz denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por dicho órgano y el sostenido por un tribunal colegiado en Nayarit. Los criterios consisten en determinar si la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar calzado y vestimenta en buenas condiciones a las personas privadas de la libertad constituye un acto de los prohibidos por el artículo 22 constitucional y si por ello debe suspenderse de plano.

Por un lado, el tribunal colegiado en Nayarit determinó que la omisión de las autoridades penitenciarias de proveer vestimenta y calzado en buen estado a las personas internas en los centros de reclusión federales estaba relacionada con el trato humano y digno que se les debe brindar para preservar el respeto a su integridad física, psíquica y moral. El tribunal explicó que no proporcionarles dichos artículos en buenas condiciones representaba darles un trato indigno y tortuoso, prohibido por el artículo 22 constitucional, por lo que en tales casos la suspensión debía decretarse de oficio y de plano.

Por su parte, el tribunal colegiado en Veracruz consideró que derivado de un análisis comparativo entre la omisión de proporcionar calzado y vestimenta de calidad y el contenido de los artículos 22 constitucional y 126 de la Ley de Amparo, se podía concluir que no procedía la suspensión de oficio o de plano, pues la omisión referida no representaba un peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento o alguno otro de los actos prohibidos por tales disposiciones normativas. En este sentido, el tribunal en Veracruz explicó que al no trastocar ninguno de los derechos fundamentales contemplados en los artículos 22 de la Constitución mexicana y 126 de la Ley de Amparo, no se debía conceder la suspensión de plano y que ésta debía resolverse conforme a las reglas de la medida cautelar a petición de parte.

Tras el trámite correspondiente, el asunto fue turnado a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para elaborar la resolución.

Problema jurídico planteado

Para efectos de suspender la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar ropa y calzado en buen estado a las personas internas, ¿son aplicables las normas que regulan la suspensión de oficio y de plano, o las relativas a la suspensión a petición de parte?

²⁴ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Criterio de la Suprema Corte

Por regla general, la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar ropa y calzado en buen estado a las personas internas en los centros de reclusión no constituye tormento ni algún otro de los actos mencionados por los artículos 122 constitucional y 126 de la Ley de Amparo. Por lo tanto, para resolver sobre la suspensión de dicha omisión, en principio no son aplicables las normas que regulan la de oficio y de plazo. En consecuencia, para determinar si procede conceder la suspensión o no, tal omisión debe analizarse con base en las normas de la suspensión a petición de parte.

Este criterio no desconoce la posibilidad de que en casos excepcionales y dadas las circunstancias y el contexto particular, la omisión de proveer de ropa y calzado adecuado pudiera reunir las características de un acto de tormento, cuestión que deberá determinar la persona juzgadora en cada caso concreto.

Justificación del criterio

"Para responder la interrogante planteada en el apartado anterior es necesario enmarcar la institución de la suspensión del acto reclamado en el contexto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva" (párr. 28).

"Por derecho a la tutela jurisdiccional puede entenderse, en sentido amplio, el derecho de las personas a formular pretensiones —y a defenderse de ellas— ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y, en su caso, se logre su plena y efectiva ejecución" (párr. 29).

"El derecho a la tutela jurisdiccional está previsto en nuestro sistema jurídico en los artículos 17 constitucional, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque esta última es parte del derecho mexicano en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 constitucional. [...]" (párr. 30).

"Este derecho a la tutela jurisdiccional ha sido desarrollado por la jurisprudencia nacional e internacional, especialmente la emanada del Poder Judicial de la Federación (PJF) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)" (párr. 33).

"En términos generales, el derecho a la tutela jurisdiccional puede descomponerse en varios subconjuntos integrados por haces de derechos específicos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho y el derecho a la plena eficacia o ejecución de la misma" (párr. 34).

"Los Estados tienen el deber de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva mediante distintos mecanismos legales que satisfagan los estándares mínimos descritos en los párrafos precedentes" (párr. 38).

"Los estándares mínimos del derecho a un recurso efectivo, tal y como se ha sostenido en la jurisprudencia nacional e internacional citada, implican no sólo el que esté previsto formalmente en la ley sino el que materialmente sea idóneo para lograr el objetivo para el que fue diseñado, es decir, para obtener una tutela efectiva en contra de actos o normas lesivas de derechos fundamentales" (párr. 39).

"Al respecto, esta Primera Sala ha interpretado que el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos, lo que, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conlleva a que ese recurso sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla" (párr. 40).

"En este sentido, es criterio de esta Sala que el citado derecho humano está estrechamente vinculado con el principio general relativo a la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los instrumentos internacionales en la materia. Así, para que exista dicho recurso, no basta con que lo prevea la Constitución o la ley, o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que realmente sea idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla" (párr. 41).

"Entre los instrumentos jurídicos con que se garantiza la efectividad del recurso, se encuentran las medidas cautelares, como la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo" (párr. 42).

"En efecto, la suspensión del acto reclamado, en tanto medida cautelar, tiene como finalidad conservar la materia del juicio de amparo y evitar la consumación de daños irreparables o difícilmente reparables, a los derechos del quejoso" (párr. 43).

"De aquí su carácter instrumental en relación con la efectividad del juicio de amparo, como garantía jurisdiccional por autonomía de los derechos humanos, pues de llegar a consumarse irreparablemente la violación a estos durante el transcurso del juicio o causarse daños difícilmente reparables, el juicio de amparo sería un instrumento inútil para garantizar una tutela jurisdiccional efectiva" (párr. 44).

"Ahora bien, conforme al artículo 125 de la Ley de Amparo vigente, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte del quejoso" (párr. 45).

"En lo que interesa, el artículo 126 establece que la suspensión se concederá 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 procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales" (párr. 46).

"Que, en este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento" (párr. 47).

"La parte relevante del artículo 22 constitucional a la que alude esa disposición de la Ley de Amparo, es el párrafo primero, que prohíbe las 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" (párr. 49).

"Fuera de estos casos, la suspensión se decretará a instancia de parte, en términos del artículo 128 de la Ley de Amparo, que establece como requisitos la solicitud del quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público" (párr. 50).

"Ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la existencia de esta regulación diferenciada, obedece, por lo que hace a la suspensión de oficio y de plano, a la necesidad de tutelar derechos fundamentales de especial relevancia, como la vida, la libertad o la integridad personal, de ataques que consumarían irreparablemente la violación en perjuicio del quejoso, haciendo imposible su restitución a través del amparo (la privación de la vida, de la libertad, etcétera)" (párr. 51).

"En los demás casos, ante la ausencia de este riesgo de consumación irreparable de la violación a derechos fundamentales de especial relevancia, la suspensión procede a petición de parte" (párr. 52).

"Pues bien, la omisión de proporcionar ropa y calzado, en buen estado, es un acto que recorre una amplia gama no reducible a un solo supuesto: desde los casos en que se pide la substitución de ropa y calzado sólo porque están viejos y/o raídos, pero funcionales, hasta el caso en que la petición obedece a la ausencia total de estos bienes, o a la posesión de ropa y zapatos tan deteriorados que no cumplen mínimamente su función o que, incluso, son dañinos por esa razón" (párr. 54).

"Es claro, en principio, que la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar ropa y zapatos en buen estado a los presos, no encuadra en alguno de los otros actos mencionados por el artículo 126 de la Ley de Amparo o en el artículo 22 de la Constitución, por lo que el punto a determinar es si ese acto constituye tormento para los efectos precisados" (párr. 55).

"Esta Sala estima que ese acto, por regla general, no constituye tormento ni algún otro de los actos mencionados por el artículo 126 de la Ley de Amparo, por lo que para determinar sobre la suspensión de éste, no son aplicables —en principio— las normas que regulan la de oficio y de plano. En consecuencia, para determinar si procede conceder la suspensión o no, ese acto debe analizarse con base en las normas relativas a la suspensión a instancia de parte" (párr. 56).

"En efecto, la prohibición prevista en el artículo 22 constitucional, relativa a la pena de tormento, se refiere a actos y omisiones que violan la dignidad e integridad personales, pero no incluye cualquier molestia —justificada o no— que, eventualmente, pueda derivar de la reclusión en prisión, como podría ser la omisión de la autoridad de proveer de ropa y calzado en buen estado a los presos, pues es claro que, por regla general, esta omisión no viola de manera irreparable en perjuicio del quejoso algún derecho fundamental, y que de concederse el amparo, es posible restituir al quejoso obligando a la autoridad, en su caso, a proporcionar la indumentaria adecuada" (párr. 57).

"En efecto, por tormento se entiende aquellos actos y omisiones que afecten gravemente a la dignidad e integridad personales, como pueden ser, por mencionar algunos ejemplos, los actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes" (párr. 58).

"Es decir, el tormento se refiere a actos graves que atentan contra los derechos humanos a la dignidad e integridad personales y, en principio, no puede equipararse, sin trivializarlo, a cualquier molestia —justificada o no— derivada de la reclusión en un centro penitenciario" (párr. 59).

"En este sentido, por regla general, la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar a los presos ropa y calzado en buen estado, no puede ser considerada como una afectación grave, que atente contra la dignidad e integridad de las personas, por lo que, en principio, no se trata de un acto de tormento de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, para efectos de analizar la procedencia de la suspensión con base en las normas que regulan la de oficio y de plazo" (párr. 60).

"Es importante enfatizar que esta conclusión no implica restringir el acceso a la justicia a los quejosos, porque ese acto puede ser analizado, para efectos de la medida cautelar, a la luz de las normas que regulan la suspensión a petición de parte. Y tampoco prejuzga acerca de la constitucionalidad o no de ese acto, lo que, de ser procedente, constituirá la materia del fondo del juicio de amparo" (párr. 61).

"Debe precisarse, también, que este criterio no desconoce la posibilidad de que, en casos excepcionales, esa omisión de proveer de ropa y calzado adecuado, dadas las circunstancias y el contexto, pudiera reunir las propiedades de un acto de tormento, cuestión que deberá determinar el Juez de Distrito en cada caso particular" (párr. 62).

Decisión

La Segunda Sala determinó que sí existe la contradicción de tesis denunciada y que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios de rubro: SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. POR REGLA GENERAL, NO ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO y SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EXCEPCIONALMENTE, ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO.

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 154/2018, 22 de agosto de 2018²⁵

Hechos del caso

Los magistrados de un tribunal colegiado en materia administrativa de Jalisco denunciaron la posible contradicción de criterios entre el sustentado por dicho tribunal y otro emitido por un tribunal colegiado en materia administrativa de la Ciudad de México.

El asunto resuelto por el tribunal colegiado de la Ciudad de México derivó de un juicio de amparo presentado por un comisariado ejidal en contra de un decreto expropiatorio que determinó destinar una superficie a formar parte de una obra hidráulica.

²⁵ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

El juez de distrito que conoció del asunto negó la suspensión de oficio solicitada porque aunque se consumara el acto reclamado, ello no haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de las garantías individuales violadas. Inconforme con lo anterior, el comisariado ejidal presentó un recurso de revisión, que fue resuelto por el tribunal colegiado de la Ciudad de México.

Dicho tribunal determinó que el juez de distrito actuó de forma incorrecta al considerar que de consumarse el acto reclamado no sería imposible restituir a la parte quejosa en el goce del derecho violado, en virtud de que el artículo 233 de la Ley de Amparo vigente hasta 2013 dispone que en estos casos deberá concederse la suspensión de oficio.

Sin embargo, señaló que el artículo 93 de la Ley Agraria enumera las causas de utilidad pública por las cuales los bienes ejidales pueden ser expropiados y determinó que en el predio expropiado se construirá una obra hidráulica cuya paralización provocaría un mayor perjuicio a la colectividad en comparación con el beneficio que obtendría comisariado ejidal quejoso, por lo que debía confirmarse la negativa de la suspensión.

Por su parte, al resolver un recurso de queja, el tribunal colegiado de Jalisco llegó a la conclusión contraria. El asunto derivó de un juicio de amparo indirecto presentado en contra de la privación de la propiedad y posesión de tierras ejidales.

El juez de distrito que recibió el asunto concedió la suspensión de oficio y de plano a la parte quejosa respecto de los actos reclamados, para los efectos de que el ejido quejoso no fuera privado total o parcialmente en forma temporal ni definitiva de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios de la superficie ejidal.

En dicha sentencia se precisó que con el otorgamiento de la medida cautelar no se facultaba a la parte quejosa para ocupar superficie alguna en la que existan calles, avenidas y vías de comunicación necesarias para el tránsito de personas o donde existan centros habitacionales, pues ello iría en contra del orden público y el interés de la sociedad, en contravención de lo dispuesto por el artículo 129 de la Ley de Amparo.

Inconforme con la decisión anterior, el ayuntamiento presentó un recurso de queja, que fue resuelto por el tribunal colegiado de Jalisco.

El tribunal consideró que en el artículo 126, tercer párrafo, de la Ley de Amparo vigente se establece que la suspensión se decretará de oficio y de plano cuando se trate de 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. En cambio, en el artículo 128 de la misma ley se señala que la suspensión se decretará en todas las materias, siempre que la solicite el quejoso y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Así, concluyó el tribunal colegiado que no se puede condicionar la procedencia de la suspensión prevista en el artículo 126 de la Ley de Amparo a los requisitos contenidos en el artículo 128, esto debido a que el último artículo regula la suspensión a petición de parte agravuada, institución diversa a la establecida de oficio prevista en el artículo 126, lo que impide sujetarlas a reglas similares de procedibilidad. Por ello,

sostuvo que en el caso concreto el juez de distrito no tenía por qué estudiar si se cumplían los requisitos contemplados en el artículo 128 de la Ley de Amparo.

Por último, aclaró que si bien para la concesión de la suspensión de oficio y de plano no se debe tomar en cuenta la afectación al interés social ni al orden público, lo cierto es que el juez de distrito incluyó diversas limitantes para impedir una posible afectación del orden citado, por lo que éstas debían seguir rigiendo en ese sentido, ante la falta de impugnación por parte del ejido quejoso.

De lo anterior se desprende que uno de los tribunales sostuvo que no procede la suspensión de oficio y de plano contra un decreto expropiatorio, cuando con su otorgamiento se pueda ocasionar un perjuicio al interés colectivo mayor que al del propio núcleo agrario. Por su parte, el otro tribunal colegiado estableció que sí es procedente conceder la suspensión de oficio y de plano cuando los actos reclamados 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 a través de la figura de la expropiación.

Ahora bien, no obstante la existencia de la contradicción de tesis, la Segunda Sala determinó que debía declararse improcedente, en virtud de que ya se había pronunciado anteriormente sobre la suspensión de oficio en materia agraria.

En efecto, de la contradicción de tesis 45/2002-SS derivó la jurisprudencia 2a./J. 90/2002, de rubro SUSPENSIÓN DE OFICIO EN MATERIA AGRARIA. DEBE DECRETARSE INDEFECTIBLEMENTE EN LOS SUPUESTOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 233 DE LA LEY DE AMPARO, PARA LO CUAL BASTA QUE EL PROMOVENTE ACREDITE CONTAR CON LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA.

Sin embargo, debido a que dicho asunto fue resuelto con base en la Ley de Amparo abrogada y la presente contradicción es de la ley vigente, se considera relevante incluir el criterio en este cuaderno de jurisprudencia.

Problema jurídico planteado

¿Procede otorgar la suspensión de oficio y de plano cuando se presenta un juicio de amparo indirecto contra un decreto expropiatorio que tenga o pueda tener por efecto privar a poblaciones ejidales o comunales de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios?

Criterio de la Suprema Corte

Tratándose de expropiaciones que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, la suspensión debe decretarse de oficio y de plano.

Justificación del criterio

"No obstante la existencia de la contradicción de tesis anunciada, debe declararse improcedente en virtud de que esta Segunda Sala ya se ha pronunciado sobre la suspensión de oficio en materia agraria, en el sentido de que debe decretarse indefectiblemente de oficio y de plano, tratándose de expropiaciones 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" (pág. 12).

"En efecto, al resolverse la contradicción de tesis 45/2002-SS, esta Segunda Sala determinó que el criterio que debía prevalecer es el que se transcribe a continuación:

'Época: Novena Época

Registro: 186110

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XVI, Agosto de 2002

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 90/2002

Página: 376

SUSPENSIÓN DE OFICIO EN MATERIA AGRARIA. DEBE DECRETARSE INDEFECTIBLEMENTE EN LOS SUPUESTOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 233 DE LA LEY DE AMPARO, PARA LO CUAL BASTA QUE EL PROMOVENTE ACREDITE CONTAR CON LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. Cuando un núcleo de población promueve juicio de amparo en contra de actos que tienen o pueden tener como consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de sus bienes agrarios o la sustracción del régimen jurídico ejidal, el Juez Federal está obligado, de conformidad con lo previsto en el artículo 233 de la Ley de Amparo, a decretar indefectiblemente la suspensión de oficio y de plazo en el mismo auto en el que admite la demanda, para lo cual basta que el promovente acredite contar con legitimación procesal activa según lo dispuesto en los artículos 213, 214 y 215 de la ley citada. Por tanto, no es factible sujetar la procedencia de dicha providencia cautelar a los requisitos contenidos en el artículo 124 del indicado ordenamiento normativo, en virtud de que este precepto regula la suspensión a petición de parte agraviada, institución diversa a la que procede de oficio prevista en el referido artículo 233, lo que impide sujetarlas a reglas similares de procedibilidad" (págs. 12-14).

"En ese sentido, la tesis jurisprudencial antes citada, resuelve el punto de contradicción planteado porque en ella se determinó que en materia agraria no es posible sujetar la medida cautelar —suspensión de oficio— a los requisitos previstos en el artículo 124, de la Ley de Amparo abrogada, ya que este artículo prevé la suspensión a petición de parte agraviada, hipótesis diversa a la suspensión de oficio prevista en el artículo 233 del mismo ordenamiento legal, motivo por el cual no pueden sujetarse a reglas similares de procedibilidad" (pág. 14).

"Ahora, si bien el criterio transcrita surgió en el marco de la vigencia de la anterior Ley de Amparo, lo cierto es que, tratándose de la suspensión de oficio y de plano, tanto en la ley anterior como en la vigente, dicha figura jurídica sigue rigiendo en el mismo sentido, como se observa a continuación en el siguiente cuadro comparativo:

LEY DE AMPARO ABROGADA	ACTUAL LEY DE AMPARO
<p>ARTICULO 123.- Procede la suspensión de oficio:</p> <p>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;</p> <p>II.- Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegere (sic) a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.</p> <p>III.- (DEROGADA, D.O.F. 29 DE JUNIO DE 1976)</p> <p>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.</p> <p>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</p> <p>"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 substacción del régimen jurídico ejidal".</p>	<p>"Artículo 126. La suspensión se concederá 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 procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.</p> <p>En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.</p> <p>La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de 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".</p>

(págs. 14 y 15)

Decisión

La Suprema Corte declaró existente e improcedente la contradicción de tesis y determinó que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN DE OFICIO EN MATERIA AGRARIA. DEBE DECRETARSE INDEFECTIBLEMENTE EN LOS SUPUESTOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 233 DE LA LEY DE AMPARO, PARA LO CUAL BASTA QUE EL PROMOVENTE ACREDITE CONTAR CON LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA.

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 152/2021, 25 de mayo de 2022²⁶

Hechos del caso

En 2021 una jueza de distrito denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción de criterios entre el sostenido por un tribunal colegiado de la Ciudad de México y un tribunal colegiado del Estado de México, ambos al resolver recursos de queja.

En el caso de la Ciudad de México un médico particular que atendía a pacientes con covid-19 promovió un juicio de amparo indirecto contra la omisión de diversas autoridades del sector salud de vacunarlo contra el virus que provoca dicha enfermedad. El juzgado de distrito que conoció del asunto negó la suspensión provisional de la omisión reclamada. Contra esa decisión la persona promovió un recurso de queja. Al resolverlo, el tribunal colegiado de la Ciudad de México confirmó la resolución y negó la suspensión provisional.

En su razonamiento sostuvo que la persona no se encontraba en la hipótesis prevista por el artículo 126 de la Ley de Amparo, puesto que los actos omisivos reclamados no generaban, por sí mismos, peligro de privación de la vida. Indicó que el hecho de que la vacuna se le aplicara conforme al calendario previsto por las autoridades no necesariamente implicaba que se contagiaría del virus y mucho menos, dijo, que si se contagiaba estuviera en riesgo de perder la vida.

A partir de lo anterior concluyó que no se acreditaron los requisitos de apariencia del buen derecho y peligro en la demora. Agregó que si se otorgara la suspensión provisional, se desconocería el esquema de vacunación previsto en México, lo que contravendría disposiciones de orden público cuyo fin era lograr el mayor beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto.

En el caso del Estado de México, diversas personas trabajadoras de una clínica privada, incluyendo personal médico y de servicios administrativos, promovieron un juicio de amparo indirecto contra la omisión de vacunarles contra el virus que provoca la enfermedad covid-19. El juzgado de distrito que conoció el asunto negó la suspensión provisional de plano. Contra esa decisión, las personas promovieron un recurso de revisión. El tribunal colegiado que conoció del recurso lo declaró fundado y concedió la suspensión de plano para el efecto de que se les vacunara.

Este tribunal sostuvo que no resulta viable considerar que el derecho a la vida pueda ser ponderable frente al interés social al resolverse sobre la suspensión en un juicio de amparo. Recordó que para que proceda

²⁶ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

el otorgamiento de la suspensión de oficio y de plano, el asunto debe versar sobre actos cuya naturaleza jurídica sea de entidad sumamente grave y requiera la intervención del juzgador o juzgadora constitucional para paralizarlos de inmediato.

Añadió que como ese personal se encontraba en contacto y atención directa de personas enfermas de covid-19, sí se estaba en el supuesto del artículo 126 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión de oficio y de plano, porque los efectos y consecuencias de los actos ponían en peligro su vida, pues sin la vacuna la posibilidad de contagio implicaba un mayor riesgo de morir. También puntualizó que no era obstáculo para conceder la suspensión que se reclamara una omisión, pues debían analizarse sus posibles consecuencias para decidir si procedía restituir provisionalmente en el goce del derecho posiblemente afectado.

La presidencia de la SCJN admitió a trámite el asunto y lo turnó a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. El proyecto presentado por el Ministro fue desechado por mayoría de 3 votos y el asunto fue returnado a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Posteriormente, la Segunda Sala procedió a resolverlo.

Problemas jurídicos planteados

1. Cuando se reclama una omisión como la de vacunar al personal de salud privado contra el virus SARS-CoV-2 en la misma fecha que las autoridades responsables previeron la vacunación para el personal del sector público que también atendía en primera línea a personas contagiadas de ese virus, ¿la suspensión de la omisión reclamada debe abordarse de oficio y de plano o a petición de parte?
2. En este tipo de casos, ¿debe concederse la suspensión de la omisión reclamada?

Criterios de la Suprema Corte

1. Cuando en el juicio de amparo indirecto se reclaman omisiones como la de vacunar al personal de salud privado contra el virus SARS-CoV-2 en la misma fecha y en iguales condiciones que las previstas por las autoridades responsables para la vacunación del personal del sector público que también atendía en primera línea a personas contagiadas de ese virus, la suspensión debe abordarse de oficio y de plano porque dicha omisión se ubica en uno de los supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, en tanto constituye una violación grave a la dignidad e integridad humana, que incluso pone en peligro la vida, pues el personal médico se encontraba en un riesgo más elevado de contagio que el resto de la población.

En el estudio de la medida debe tenerse presente que la suspensión de plano no puede estar condicionada a los requisitos que la Ley de Amparo prevé para la suspensión a petición de parte, ya que, aunque la suspensión de plano tiene efectos similares a los de la suspensión definitiva, se trata de dos instituciones con fines distintos, pues la suspensión de plano busca proteger contra situaciones extremas en las que se pueden generar daños irreparables y que presentan urgencia para evitarlos, mientras que en la suspensión a petición de parte se evalúa la apariencia del derecho, la difícil reparación de ciertos daños y perjuicios que no se siga perjuicio al interés social o al orden público.

2. En este tipo de casos, la suspensión debe concederse desde el mismo acuerdo de admisión de la demanda y para el efecto de que la autoridad responsable aplique al personal médico privado la primera dosis, alguna dosis posterior, uno de los refuerzos o incluso, en caso de autorizarse, una vacuna contra las diferentes variantes del virus que han surgido, en las mismas condiciones y tiempo que a personal del sector público de salud.

Aunque en casos como este el juicio de amparo quedará sin materia con el cumplimiento de la suspensión, en atención al cumplimiento del derecho a un recurso efectivo esto no es impedimento para otorgar la medida cautelar. De no actuar de inmediato, la sentencia de amparo que se pronunciara posteriormente podría ser absolutamente ineficaz e, incluso, el juicio podría llegar a ser inútil teniendo que sobreseerse si la persona pierde la vida.

Justificación de los criterios

"[E]l dieciocho de mayo de dos mil veinte, se llevó a cabo en Ginebra, Suiza, la 73a. Asamblea Mundial de la Salud, en la que se reconoció la función de la inmunización extensiva contra la COVID-19 como bien de salud pública mundial en la prevención, la contención y la detención de la transmisión con miras a poner fin a la pandemia una vez que se dispusiera de vacunas seguras, de calidad, eficaces, efectivas, accesibles y asequibles; así como también se reconoció la necesidad de que todos los países dispongan de un acceso oportuno y sin trabas a pruebas diagnósticas, tratamientos, medicamentos y vacunas de calidad, seguros, eficaces y asequibles, y a tecnologías sanitarias esenciales y sus componentes, con el fin de poner en marcha la respuesta a la COVID-19" (párr. 41).

"[E]l grupo técnico asesor para la vacuna contra la COVID-19 en México recomendó llevar a cabo una estrategia enfocada en reducir el número de muertes asociadas con la enfermedad, diseñada con base en la mortalidad observada en el país, y, en esa medida, definir acciones concretas que permitieran ejecutar la estrategia de vacunación contra el virus SARS-CoV-2 que garantizara a la población mexicana vacunas con un perfil correcto de seguridad y eficacia" (párr. 44).

"Para tener claridad sobre el contexto en el que fueron emitidos los criterios contendientes en esta contradicción de tesis, se debe puntualizar que la "Política Nacional de Vacunación contra el Virus SARS-CoV-2, para la Prevención de la COVID-19 en México" ha sido actualizada en numerosas ocasiones, dentro de su objetivo general se encuentra el disminuir la carga de enfermedad y defunciones ocasionada por la COVID-19 y, en los objetivos específicos está incluido el vacunar al 70% de la población en México para lograr la inmunidad de grupo, desde la fase inicial, hasta las fases de refuerzos y se han determinado grupos prioritarios de acuerdo con el riesgo" (párr. 46).

"El once de diciembre de dos mil veinte, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) dictaminó como procedente la solicitud de autorización para uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19 contra el virus SARS-CoV-2; el cuatro de enero de dos mil veintiuno se autorizó respecto de la vacuna AstraZeneca; el dos de febrero siguiente se otorgó la autorización para uso de emergencia de la vacuna Gam-COVID-Vac (Sputnik V); y, el nueve de febrero del mismo año se otorgó la autorización para uso de emergencia a las vacunas de las farmacéuticas Sinovac y Cansino" (párr. 47).

"Dentro del apartado de estrategia de vacunación, se destaca que la vacunación se estableció por etapas, iniciando la etapa 1 en diciembre de dos mil veinte. Asimismo, se previó contar con una estrategia en cinco etapas de vacunación en las que se distribuyeran las poblaciones a ser vacunadas, así como las diferentes dosis con las que cuenta el programa de vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19" (párr. 48).

"[L]as etapas de la estrategia general de vacunación por grupos poblacionales priorizados (se ejemplifica el calendario actualizado al once mayo de dos mil veintiuno):

- a) Etapa 1: diciembre 2020-febrero 2021. Personal de salud de primera línea de control de la COVID-19 (1.1 millones) (Trabajadores de salud del sector público con atención directa de pacientes COVID).
- b) Etapa 2: febrero- mayo 2021. Personal de salud restante y personas de sesenta y más años (14.4 millones)" (párr. 50).

"Asimismo, respecto de la etapa 1: enfoque en personal de salud de primera línea de atención a la COVID-19, se hizo referencia a que la primera etapa de vacunación sería la más complicada, pues a nivel mundial era la primera vez que se utilizaría una vacuna que requería de ultracongelación a -70°C (-20°C a -80°C). La Ciudad de México, el Estado de México, Coahuila, Nuevo León, Querétaro, se eligieron para poner en marcha esa primera etapa y, que, a su vez, funcionaron para la calibración de la estrategia" (párr. 52)

"A partir del doce de enero de dos mil veintiuno, con base en entregas semanales, se amplió la estrategia al resto del país, inmunizando al personal de salud de las unidades que constitúan la red de hospitales que atendieran personas con infección respiratoria aguda grave (Red IRAG) y de atención prehospitalaria. En esta fase expansiva, se inició con todo el sector público y se incluyó al personal de unidades hospitalarias privadas de un sistema de salud complejo que requiriera de un abordaje especial" (párr. 53).

"[D]ada la evolución de la pandemia y mutaciones del virus, se considera que existen datos actuales y contundentes que han hecho patente la necesidad de dosis de refuerzo" (párr. 62)

"Asimismo, se advierte que el veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, la Organización Mundial de la Salud anunció que la nueva variante del SARS-CoV-2, a la que llamó Ómicron, es de preocupación en vista de la gran cantidad de mutaciones que presenta" (párr. 63)

"Además, la determinación que se haga en este asunto resulta relevante, ya que, de manera reciente, la Directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Carissa F. Étienne, durante una sesión informativa para los medios, señaló que la pandemia sigue siendo un reto para los trabajadores de la salud e indicó que un estudio presentado esa semana'...muestra que, en el transcurso de la pandemia, los médicos, las enfermeras y otros trabajadores de primera línea vieron más pacientes, trabajaron más horas y sufrieron tasas mayores de infección por COVID-19" (párr. 71).

"Esta Segunda Sala considera que la suspensión del acto reclamado debe ser abordada de oficio y de plano, por ubicarse en los supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, cuando se reclama la omisión de las autoridades responsables de vacunar contra el virus SARS-CoV-2, a médicos del sector privado y que se

encuentran dentro de la primera línea de contacto con pacientes infectados del virus en cuestión o médicos cirujanos que prestan de manera cotidiana la atención médica necesaria a dichos pacientes, y debe ser concedida la medida cautelar, para que la autoridad encargada aplique, ya sea la primera dosis, alguna dosis posterior, uno de los refuerzos, o incluso, en caso de autorizarse, una vacuna contra las diferentes variantes del virus que han surgido, en las mismas condiciones y tiempo que el personal del sector público de salud" (párr. 73)

"[E]l Pleno de este Alto Tribunal abordó las diferencias entre la suspensión de oficio y de plano y la suspensión a petición de parte. De las consideraciones de la contradicción de tesis 1/2006-PL se destaca que estableció que:

- El legislador señaló la procedencia de la suspensión de oficio en los juicios de amparo, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación de la vida, deportación o destierro o algunos de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, fundándose, para ello, en la salvaguarda de las entonces denominadas garantías individuales, personalísimas, estableciendo como imperativo que se decrete de plano, caso en el que se debe decretar la medida inexcusablemente por el juzgador.
- La suspensión de plano no puede estar condicionada a los requisitos que prevé el artículo 124 de la Ley de Amparo, ya que, aunque podría equipararse con la suspensión definitiva, en cuanto a sus efectos, se trata de dos instituciones cuyos fines ontológicos difieren entre sí. Afirmación que fue sustentada en la tesis de jurisprudencia:

'SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL AUTO QUE LA NIEGA O CONCEDE'

- La suspensión de oficio prevista para situaciones excepcionales, tiene como razón de ser la protección de una situación de hecho que atenta contra garantías que pueden derivar en perturbaciones que pongan en peligro el orden social, en tanto que la suspensión a petición de parte obedece a orígenes y finalidades diversas, de tal manera que los requisitos previstos para esta última no pueden ser tomados por el juzgador para determinar sobre la procedencia de la suspensión prevista en el artículo 123 de la Ley de Amparo.
- La suspensión de oficio responde a un criterio que vincula la procedencia de la suspensión con la manifiesta irreparabilidad y la urgencia de que se decrete la medida (*periculum in mora*), en tanto que la suspensión a petición de parte requiere la solicitud del agraviado cuyo examen implica el de la apariencia del derecho y también requiere que se acredite la difícil reparación de los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto, además de que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.
- Los fundamentos de la suspensión de oficio se vinculan con el interés de la sociedad en dicha medida, los jueces deben concederla, aunque el interesado no la solicite, en aras del riesgo de un daño extremo e irreparable.
- En cambio, en la suspensión a petición de parte tiene como objetivo evitar perjuicios al agraviado con la ejecución del acto reclamado en tanto se resuelve la sentencia definitiva, por lo cual, la ley condiciona

la concesión del beneficio a la voluntad del interesado. La petición de parte es un requisito de procedencia de la medida, y su examen implica generalmente el de la apariencia del derecho, que puede traducirse en el examen del interés o de la titularidad del quejoso para promover la medida". (párr. 77)

"Con base en los anteriores razonamientos este Alto Tribunal, atendiendo a razones histórico-legislativas y doctrinales concluyó que: [...]

• Para aplicar o decretar la suspensión de oficio que establece el artículo 123 de la Ley de Amparo, bastan pruebas indiciarias de que el quejoso está en el supuesto de dicho numeral, esto es, en la posible privación de la vida, deportación, destierro, etcétera, si no, no cabe otorgar la medida cautelar, sin perjuicio de que si dentro del procedimiento se alleguen, incluso oficiosamente, esas pruebas, se conceda, desde luego, sin ulterior investigación, pero de modo alguno es factible atender para su decretamiento a lo dispuesto en el artículo 124 del ordenamiento citado, ya que la suspensión de oficio y la que procede a petición de parte son instituciones diversas, lo que impide sujetarlas a reglas similares de procedibilidad" (párr. 79).

"De lo que concluyó el Pleno de este Alto Tribunal que el juez habrá de resolver indefectiblemente, sin mayor trámite, sobre dicha suspensión; es decir, sin necesidad de abrir incidente, sino que en el propio expediente principal dictará esa medida cautelar, la cual puede ser objeto de modificación o revocación, mientras no se dicte sentencia ejecutoria, cuando ocurra un hecho superveniente" (párr. 81).

"Las premisas anteriores continúan siendo válidas, con la actual Ley de Amparo [...]" (párr. 83)

"De la anterior reproducción se obtiene que la suspensión de oficio, es decir, aquella que no requiere ser solicitada, tiene dos vertientes; la primera, que de manera oficiosa debe ser tramitada por el juzgador en un incidente de suspensión, que es a la que se refiere el numeral 127 de la Ley de Amparo, relativa a los casos en los que se reclama la extradición o actos que, de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al quejoso en el ejercicio del derecho humano cuya protección demanda" (párr. 84).

"Y el segundo supuesto, que no requiere siquiera trámite alguno, es decir, abrir el incidente de suspensión, sino que sin éste, el juez debe proveer por disposición del artículo 126 de la Ley de Amparo, en un catálogo específico de casos, que consisten en: 1) que exista peligro de privación de la vida; 2) ataques a la libertad personal fuera de procedimiento; 3) incomunicación; 4) deportación o expulsión; 5) proscripción o destierro; 6) extradición; 7) desaparición forzada de personas; 8) alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal ; 9) la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales; y, 10) cuando se trate de 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" (párr. 85).

"En los casos anteriormente referidos, la suspensión se otorgará en el mismo auto de admisión de demanda de amparo y se deberá comunicar a las autoridades responsables por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento" (párr. 86).

"Otro caso en el cual esta Suprema Corte analizó si el acto reclamado encuadraba o no en el artículo 126 de la Ley de Amparo fue la contradicción de tesis 42/2018 [...]" (párr. 98).

"[C]oncluyó que:

• La suspensión de oficio y de plano obedece a la necesidad de tutelar los derechos fundamentales de especial relevancia de ataques que consumarían irreparablemente la violación en perjuicio del quejoso, haciendo imposible su restitución a través del amparo, como son los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional [...]" (párr. 104)

"Como cuestión trascendente, la Primera Sala especificó que, en casos como ese, la procedencia de la suspensión de oficio y de plano, deberá otorgarse de acuerdo con las circunstancias que imperen en cada asunto en concreto, por lo que corresponderá al juez de amparo su concesión, a partir de un juicio valorativo en el que pondere las manifestaciones formuladas en la demanda de amparo, para determinar si la falta de atención médica que se reclama, encuentra relación con alguna lesión o padecimiento que cause al quejoso una aflicción física y/o mental que afecte gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse a un tormento" (párr. 105).

"Además, es menester destacar que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, sino que debe analizarse en función de las consecuencias que producen los actos reclamados, lo que es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado, es decir, si la suspensión se concederá, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada con efectos restitutorios , criterio que esta Sala comparte" (párr. 107).

"Ahora, esta Segunda Sala coincide con la Primera Sala en que, a pesar de que la violación a derechos humanos no se encuentre específicamente descrita en el catálogo de supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, en los cuales, la suspensión del acto reclamado procede oficiosamente y sin requerir trámite alguno, el juzgador deberá tramitar la suspensión de oficio y de plano" (párr. 108).

"Bajo este contexto, esta Sala considera que la suspensión contra la omisión de vacunar contra la covid-19 al personal médico del sector privado en las mismas condiciones y tiempos establecidos para el personal médico del sector público de salud, sí debe ser tramitada en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, porque en sí mismo constituye una violación grave a la dignidad e integridad humana, que, incluso importa peligro de privación de la vida, derechos humanos de la mayor trascendencia" (párr. 109).

"Se afirma lo anterior, ya que al tratarse de médicos que prestan atención a pacientes de covid-19, por dicha enfermedad, o de manera regular, éstos se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad, lo cual, ha sido reconocido por la Organización Mundial de la Salud y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que orillar a estos profesionales a desarrollar sus funciones sin la debida protección inmunológica, viola gravemente su dignidad humana, ya que por la naturaleza de sus funciones, se encuentran en contacto directo con agentes transmisores del virus, por lo que por el tiempo y exposición a altas cargas virales, tienen un riesgo de contagio más elevado que el resto de la población, con la consecuente posibilidad de que se dañe irreparablemente su salud o hasta puedan perder la vida" (párr. 110).

"Es necesario tener en cuenta la relevancia del derecho a la vida, por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos. Asimismo, dentro de las obligaciones de los Estados, entre ellos, el Mexicano, se destaca la obligación positiva consistente en garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción, por lo que no debe generar condiciones que impidan o dificulten el acceso a una existencia digna, lo que también resulta tener en cuenta en relación con la omisión de administrar la vacuna Covid-19 a los médicos del sector privado" (párr. 111).

"Las circunstancias mencionadas se encuentran sustentadas, por ejemplo, en que el Director de la Organización Mundial de la Salud informó que durante dos mil veinte, uno de cada siete casos de COVID-19 corresponde a un trabajador médico y en algunos países la proporción llegó a uno de cada tres. Así, según datos de un estudio realizado por Amnistía Internacional, Internacional de Servicios Públicos (ISP) y UNI Global Union, reveló que, en ese entonces, al menos diecisiete mil profesionales de la salud habían fallecido por COVID-19" (párr. 112).

"En el caso concreto de México, durante el desarrollo de la pandemia, Amnistía Internacional señaló que ha llegado a alcanzar la cifra más alta conocida para un solo país de personas trabajadoras de la salud que han muerto después de contraer COVID-19" (párr. 113).

"De manera que si los médicos privados, a pesar de ser muy vulnerables, fueron discriminados en relación con la vacunación contra el covid-19, respecto de los médicos que realizan las mismas funciones, pero que, por desempeñarse en el ámbito de la salud pública, sí fueron considerados prioritariamente, esto constituye una grave vulneración a su dignidad humana" (párr. 116)

"De ahí, que mantener su integridad física, así como preservar su vida, incluso, rebasa su propio beneficio, sino trasciende al beneficio de la población en general, porque forman parte del Sistema Nacional de Salud, el cual tiene, entre otras funciones la prestación de servicios de salud a toda la población y mejorar su calidad, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios, como lo es, en estos momentos, hacer frente a la Pandemia por Covid-19" (párr. 118)

"Por ello, aunque la condición humana requiere, por sí misma, el reconocimiento de igual dignidad de todas las personas y, en consecuencia, de sus derechos; sin embargo, en el contexto de pandemia se debe priorizar el buen estado de salud y primordialmente la vida de los médicos, de quienes depende la posibilidad material de dar tratamiento efectivo y salvar la vida del resto de la población, ya que, sin ellos, el Estado no puede garantizar los derechos a la vida y a la salud de la población" (párr. 119).

"A esto obedeció que, al momento de emitir el Programa Nacional de Vacunación, se tomara la decisión de aplicar la vacunación en la primera etapa para los médicos del sector público de salud, de primera línea de atención a covid-19; sin embargo, injustificadamente, no se tomó en cuenta para dicha priorización a los médicos privados que se encontraban en igualdad de circunstancias, lo que se traduce en un trato discriminatorio injustificado" (párr. 120).

"Ahora, si bien es cierto que al inicio de la pandemia se priorizó la aplicación a médicos de atención en primer línea a pacientes por covid-19, también es cierto, que con la experiencia y estudio de la pandemia,

se ha descubierto que esta enfermedad tiene una sintomatología muy variada, incluso, la ausencia de síntomas de quienes son portadores y trasmisores del virus y, dados los múltiples padecimientos vinculados con dicha enfermedad, esta Sala considera que la referida medida cautelar, como medida de protección a la salud y a la vida, se debe extender a los médicos que atienden cotidianamente a enfermos" (párr. 127).

"Por lo anterior, esta Segunda Sala concluye que, en los casos en que se reclame la omisión de las autoridades responsables de vacunar contra el virus SARS-CoV-2, a médicos del sector privado que se encuentran dentro de la primera línea de contacto con pacientes infectados del virus en cuestión o médicos cirujanos que prestan de manera cotidiana la atención médica necesaria a dichos pacientes, los juzgadores deberán conceder la suspensión de oficio y de plano de los actos reclamados, en el mismo acuerdo de admisión de demanda de amparo, para que la autoridad encargada aplique, ya sea la primera dosis, alguna dosis posterior, uno de los refuerzos o, incluso en caso de autorizarse, una vacuna contra las diferentes variantes del virus que han surgido, en las mismas condiciones y tiempo que al personal del sector público de salud" (párr. 133).

"Finalmente, esta Sala no soslaya que, en casos como este, el juicio de amparo quedará sin materia con el cumplimiento de la suspensión del acto omisivo reclamado; sin embargo, en atención al cumplimiento del derecho a un recurso efectivo , esto no es impedimento para otorgar la medida cautelar, pues de no actuar de inmediato, la sentencia de amparo que, en su caso, se pronunciara podría ser absolutamente ineficaz e, incluso, el juicio podría llegar a ser inútil teniendo que sobreseerse si el quejoso pierde la vida, con lo que se haría nugatoria la eficacia del juicio de amparo como garantía constitucional para hacer efectivos los derechos humanos reconocidos en nuestra Ley Fundamental, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para lo cual resulta indispensable otorgar la medida suspensiva de que se trata, incluso, cuando no sea solicitada" (párr. 134).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE VACUNAR CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 AL PERSONAL MÉDICO DEL SECTOR PRIVADO, PARA EL EFECTO DE QUE SE LES APLIQUE EN LA MISMA FECHA Y EN IGUALES CONDICIONES QUE AL PERSONAL DE SALUD DEL SECTOR PÚBLICO.

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Criterios 6/2022, 1 de junio de 2022²⁷

Hechos del caso

Un juzgado de distrito del estado de Tabasco denunció la posible contradicción de criterios entre el emitido por un tribunal colegiado de Guanajuato al resolver un recurso de queja y el criterio emitido por un tribunal colegiado de Puebla al fallar un recurso de queja.

²⁷ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

Por un lado, el tribunal colegiado de Puebla, al analizar la Ley de Amparo vigente, determinó que para otorgar la suspensión de oficio y de plano en materia agraria bastaba que el ejido o la comunidad (sujetos de derecho colectivo agrario) se encontraran en la hipótesis normativa, sin que fuese necesario atender a los requisitos de interés social y orden público del artículo 128 de la ley en la materia.

Por otro lado, el tribunal colegiado de Guanajuato resolvió que a pesar de que la suspensión se concede de oficio y de plano cuando se trata de actos que tengan por efecto privar la propiedad, posesión o disfrute de derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal (de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 126 de la Ley de Amparo), la procedencia de la medida en materia agraria no implica observar que su concesión siga perjuicio al interés social o contravenga disposiciones de orden público previstas en el referido artículo 128, fracción II. Ello en virtud de la reforma de 6 de junio de 2011, al artículo 107, fracción X, de la Constitución federal, así como la posterior expedición de la Ley de Amparo.

Es decir, mientras que un tribunal colegiado —el basado en Puebla— señaló que no debe atenderse a los requisitos previstos en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo para otorgar la suspensión de oficio y de plano, lo cual no se alteró con la publicación de la Ley de Amparo el 2 de abril de 2013, el otro —el que radica en Guanajuato— precisó que tratándose de la suspensión de oficio y de plano en materia agraria sí debían atenderse los requisitos del artículo 128, fracción II, de la ley mencionada, pues su otorgamiento no podía seguir perjuicio al interés social y contravenir disposiciones de orden público, derivado de la reforma constitucional en materia de suspensión del acto reclamado y la emisión de la nueva Ley de Amparo.

El asunto fue turnado a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para su resolución.

Problema jurídico planteado

Con motivo de los cambios introducidos a la institución jurídica de la suspensión por la reforma al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de junio de 2011, así como por la Ley de Amparo, publicada en abril de 2013, ¿procede o no tomar en cuenta los requisitos establecidos en el artículo 128, fracción II, de ese ordenamiento relacionados con el interés social y el orden público, para otorgar la suspensión de oficio y de plano en materia agraria?

Criterio de la Suprema Corte

La suspensión de oficio y de plano en materia agraria procede contra actos que priven, total o parcialmente, temporal o definitivamente, de la propiedad, posesión o disfrute de derechos agrarios a los sujetos de derecho colectivo agrario (ejidos y comunidades) sin que para ello resulten aplicables los requisitos de interés social y orden público previstos en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

Justificación del criterio

"[E]sta Segunda Sala ya ha determinado que la suspensión de oficio y de plano y la que procede a petición de parte, constituyen instituciones diversas, lo que impide sujetarlas a reglas similares de procedibilidad" (párr. 60).

"En efecto, la suspensión de oficio debe decretarse inexcusablemente por el Juzgador, el que debe constreñir su actuación a decretarla de plano cuando se esté en el supuesto previsto en el precepto legal, esto es, cuando el juicio de amparo haya sido promovido por un núcleo de población y cuando los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios o su sustracción al régimen ejidal, en tanto que esa ha sido la voluntad del legislador" (párr. 61).

"Ello tiene su origen en que la suspensión de oficio fue prevista para casos excepcionales y tiene como razón de ser la protección de una situación de hecho que atenta contra derechos que el legislador estimó que podían derivar en perturbaciones que pongan en peligro el orden social, dentro de las cuales se encuentran los supuestos que regulan los derechos de las comunidades agrarias, en tanto que la suspensión a petición de parte obedece a orígenes y finalidades diversas, de tal manera que los requisitos previstos para esta última no pueden ser tomados por el Juzgador para determinar sobre la procedencia de la suspensión de plano" (párr. 62).

"Aspectos, los anteriores, que no fueron modificados con la publicación de la Ley de Amparo de dos de abril de dos mil trece" (párr. 63).

"Por otra parte, cabe destacar que la ponderación entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al orden público e interés social, son elementos que sólo deben considerarse en la suspensión del acto reclamado a solicitud de la parte quejosa, lo cual no fue alterado por la reforma al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (párr. 64).

"De la exposición de motivos de la reforma al artículo constitucional de mérito, se aprecia que el Constituyente Permanente buscó que la suspensión del acto reclamado cumpliera cabalmente con su finalidad protectora y estableció mecanismos para evitar y corregir los abusos que desviaban de su objetivo natural; así que por un lado, privilegió la discrecionalidad de los jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia del buen derecho y estableció la obligación de los juzgadores de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia del buen derecho" (párr. 65).

"Sin embargo, todo ello se señaló sin hacer referencia a la suspensión de plano, mucho menos a una intención de modificar la diferencia de trato entre la suspensión a petición de parte y la de oficio y de plano" (párr. 66).

"En efecto, del proceso legislativo de la reforma al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aprecia que la referencia a 'un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural' se relaciona con la suspensión a petición de parte, que es en la cual debe hacerse un ejercicio de ponderación entre la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la afectación al orden público e interés social" (párr. 67).

"Tan es así, que en la propia exposición de motivos de la reforma constitucional de mérito, se manifestó que, para lograr un sistema equilibrado para la medida cautelar 'se privilegia la discrecionalidad de los

jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia del buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas'" (párr. 68).

"Asimismo, este Alto Tribunal, al pronunciarse respecto de la apariencia del buen derecho como uno de los elementos a considerar para conceder la suspensión, siempre lo ha hecho en referencia a la suspensión a la petición de parte, prevista en el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada" (párr. 69).

"Ello se corrobora con la jurisprudencia P.J. 15/96 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensional deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión" (párr. 70).

"Asimismo, encuentra sustento, en lo conducente, en la diversa jurisprudencia P.J. 19/2020 (10a.) 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 OTORGUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO" (párr. 71).

"De la transcripción que precede, se advierte que la referencia a la ponderación de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con el perjuicio o afectación al orden público y al interés social, son propias del examen de la suspensión a petición de parte" (párr. 72).

"En otras palabras, con la reforma constitucional de mérito únicamente se consagró a nivel constitucional la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, con el perjuicio al orden público y al interés social, lo cual permite lograr un sistema equilibrado entre la afectación a los intereses individuales del quejoso y el orden público e interés social cuando se trata de la suspensión a petición de parte, pero con ello de ninguna forma se modificaron las reglas correspondientes a la suspensión de oficio y de plano" (párr. 73).

"En efecto, para los casos de la suspensión de oficio y de plano, incluida la establecida en favor de los núcleos de población ejidal o comunal, las y los juzgadores sólo deben observar que los sujetos quejosos se ubiquen o no en la hipótesis normativa, sin realizar ponderación alguna, pues como ya se mencionó, se busca proteger derechos que requieren una protección reforzada e inmediata por parte del Estado, incluyendo los bienes del núcleo de población ejidal y comunal" (párr. 74).

"En ese sentido, la suspensión en favor de núcleos de población ejidal o comunal, como en los demás casos previstos en el artículo 126, primer párrafo, de la Ley de Amparo, se decide sin substanciar incidente y sin exigir requisito adicional alguno para que surta efectos, ya que tiende a la protección de los derechos personales del agraviado y bienes fundamentales de ciertos grupos, siendo de naturaleza irrevocable, por lo que tiene fuerza definitiva y perdura todo el tiempo que sea necesario para resolver ejecutoriamente el juicio de amparo de que se trate" (párr. 75).

"Por tanto, en la suspensión de plano, una vez advertida la actualización del supuesto respectivo, no debe existir valoración alguna adicional por parte de las y los juzgadores pues la realización de actos que atenten contra la vida, la integridad o los bienes de comunidades ejidales y comunales, entre otros, quebranta bienes jurídicos que requieren una protección reforzada y su defensa es de interés social y atiende al orden público" (párr. 76).

"En ese sentido, tratándose de los 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, no debe ponderarse por parte del juzgador de amparo el requisito previsto en el numeral 128, fracción II, de la Ley de Amparo y, por tanto, si su otorgamiento contraviene el interés social o disposiciones de orden público" (párr. 77).

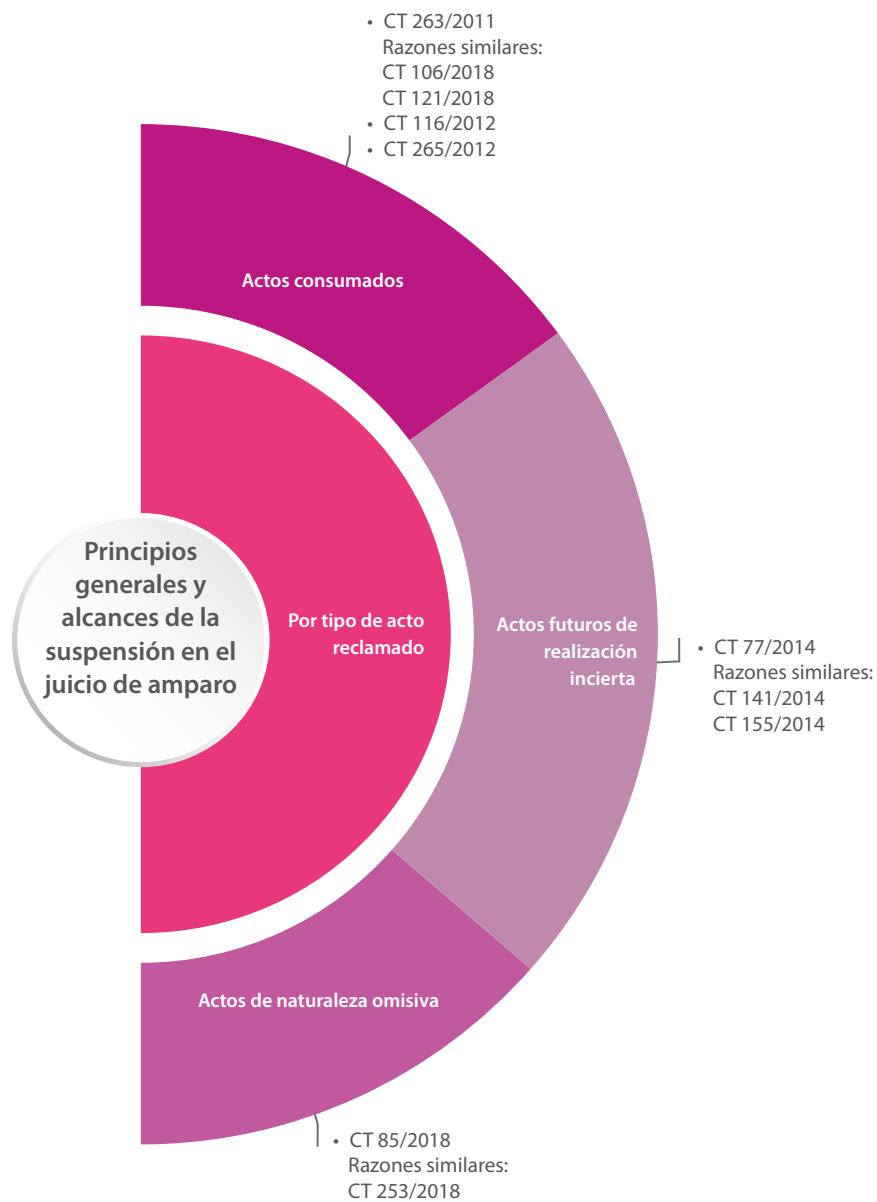
"Asimismo, se observa que tal medida debe decretarse inexcusablemente por el juzgador, el que debe constreñir su actuación a decretarla de oficio y de plano cuando se esté en el supuesto previsto en el precepto legal, esto es, cuando el juicio de amparo haya sido promovido por un núcleo de población y cuando los actos reclamados 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, en tanto que esa ha sido la voluntad del legislador, sin que las reglas aplicables a la suspensión de oficio y de plano hayan sido modificadas por la reforma de seis de junio de dos mil once al artículo 107,

fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por la Ley de Amparo publicada el dos de abril de dos mil trece" (párr. 78).

Decisión

La Segunda Sala determinó la existencia de la contradicción y resolvió que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio con rubro SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA. PROCEDE CONTRA ACTOS QUETIENEN O PUEDEN TENER COMO CONSECUENCIA PRIVAR TOTAL O PARCIALMENTE, EN FORMA TEMPORAL O DEFINITIVA, DE LA PROPIEDAD, POSESIÓN O DISFRUTE DE DERECHOS AGRARIOS A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, SIN QUE PARA ELLO RESULTE APLICABLE EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 128, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO.

5. Por tipo de acto reclamado



5. Por tipo de acto reclamado

5.1 Actos consumados

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 263/2011, 24 de agosto de 2011²⁸

Razones similares en CT 106/2018 y CT 121/2018

Hechos del caso

El procurador general de Justicia Militar, en representación del secretario de la Defensa Nacional, denunció una posible contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por dos tribunales colegiados en la Ciudad de México.

Los criterios versan sobre la procedencia de la suspensión provisional respecto a los efectos y consecuencias de la orden de baja de las Fuerzas Armadas Mexicanas y la orden de alta en situación de retiro por alcanzar la edad límite, con relación a la prestación de los servicios al Ejército Mexicano y la percepción de ciertos beneficios económicos.

En ambos casos se reclamó ese acto en el juicio de amparo indirecto y se solicitó su suspensión. En el primer asunto, el juzgado de distrito negó la suspensión del acto reclamado mientras que, en el segundo caso, el juzgador federal la concedió. En contra de esas decisiones se promovieron recursos de queja, uno por parte de la persona que promovió el juicio y otro por parte de la autoridad responsable. Al resolver los recursos, los tribunales colegiados emitieron los criterios en contradicción.

El primer tribunal colegiado concluyó que no era posible conceder la suspensión provisional con relación a los efectos y consecuencias de la orden de baja de un miembro del Ejército y la orden de alta en situación

²⁸ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

de retiro, pues dichas órdenes, sus efectos y sus consecuencias tienen el carácter de consumados y sólo podrían ser reparados con una sentencia que conceda el amparo.

Por otro lado, el segundo tribunal colegiado confirmó la concesión de la suspensión y determinó que los efectos de la baja de las Fuerzas Armadas por haber alcanzado la edad límite se prolongan en el tiempo, pues ese acto mantiene a la persona que promovió el juicio en situación de retiro, impidiendo que continúe prestando servicios y que siga recibiendo las prestaciones derivadas del cargo que desempeñaba, lo que modifica de manera sustancial su forma de vida y sus ingresos, aspectos de difícil reparación.

Este tribunal sostuvo que con la medida cautelar únicamente se interrumpen los efectos y consecuencias de los actos reclamados, sin que ello implique que la suspensión tenga efectos restitutorios o que afecte al interés social, pues la orden de retiro no queda insubsistente.

Problema jurídico planteado

En un juicio de amparo indirecto, ¿procede conceder la suspensión contra los efectos de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro cuando una persona alcanzó la edad límite para permanecer activa como personal de las Fuerzas Armadas Mexicanas o se trata de un acto consumado contra el que se darían efectos restitutorios a la medida cautelar?

Criterio de la Suprema Corte

Cuando en un juicio de amparo se reclaman los efectos de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro por llegar a la edad límite para permanecer como personal activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas es improcedente conceder la suspensión, pues se trata de un acto consumado de modo reparable, y si se otorgara la medida cautelar tendría efectos restitutorios o sería constitutiva de derechos, lo que únicamente puede decidirse en una sentencia definitiva.

En este caso, además, el acto reclamado no es de difícil reparación pues, si se concede el amparo, la sentencia definitiva podría restituir a la persona en el goce de sus derechos; por tanto, de conceder la suspensión contra un acto con tales características se desvirtuaría la finalidad de esta medida, que es únicamente preservar la materia del amparo.

Justificación del criterio

"[E]l punto de contradicción radica en determinar, si es procedente conceder la suspensión provisional en relación con los efectos y consecuencias de la orden de baja del servicio activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas y alta en situación de retiro por alcanzar la edad límite, en relación con:

- a) La prestación de sus servicios al Ejército Mexicano y como consecuencia de ello; y
- b) Que perciba el haber correspondiente y demás beneficios económicos.

O, por el contrario, si de concederse esta medida cautelar se estarían dando efectos restitutorios a la suspensión que sólo en el fondo del amparo se pueden otorgar al gobernado" (págs. 22-23).

"En ese sentido deben retomarse las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 147/2006-SS, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J.157/2006, misma que es del rubro y texto siguientes:

'EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS. ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LOS EFECTOS DE LA ORDEN DE BAJA DEL ACTIVO Y ALTA EN SITUACIÓN DE RETIRO POR INUTILIDAD DE SUS MIEMBROS. No procede conceder la suspensión definitiva en contra de los efectos de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro de un militar, consistentes en: a) la cesación de la prestación de sus servicios al Ejército Mexicano y, b) la cesación de percibir el haber correspondiente y demás beneficios económicos, en virtud de haberse consumado la orden de baja del activo y haber causado alta en situación de retiro, con la cual se producen los efectos precisados; por tanto, para que puedan gozar nuevamente de sus haberes y seguir prestando sus servicios dentro de las Fuerzas Armadas Mexicanas deberán ser dados de alta como miembros activos, lo que implicaría darle efectos restitutorios a la medida cautelar, que sólo son propios, en su caso, de ejecutorias favorables en el juicio principal, sin que se haga pronunciamiento sobre la suspensión en lo referente a la atención médica, incluyendo medicamentos, consultas, hospitalización y todo lo necesario para su tratamiento, pues tal aspecto no fue materia de la contradicción'" (págs. 23-25).

"[S]e concluyó que contra los efectos y consecuencias de la orden de baja del servicio activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas y alta en situación de retiro no era procedente conceder la suspensión, porque tales actos son de carácter consumado, pues de lo contrario se darían efectos restitutorios a la medida cautelar, los cuales son propios del juicio principal.

Por otra parte, cabe destacar el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver los amparos en revisión 2146/2005, 810/2006, 936/2006, 1285/2006 y 1659/2006, de los que se desprende medularmente lo siguiente:" (pág. 28).

"[E]l tema de mérito consistió en determinar la constitucionalidad de la causa legal de retiro por inutilidad basada en la seropositividad a los anticuerpos contra el virus de la inmunodeficiencia humana VIH, prevista en el precepto citado" (págs. 28 y 29).

"Que el trato diferente para alcanzar la finalidad contemplada en el precepto indicado, consistente en garantizar la eficacia de las Fuerzas Armadas, así como la protección de la integridad de sus miembros y terceras personas es inadecuado, porque la ciencia médica, reflejada en distintas normas nacionales y directrices internacionales, han demostrado la inexactitud de la decisión, cuando se pretende en automático y desde la ley, establecer que los militares son inútiles y están incapacitados, per se, para formar parte del Ejército, por el simple hecho de tener seropositividad a los anticuerpos contra el virus de la inmunodeficiencia humana —VIH— confirmada con pruebas complementarias" (pág. 29).

"Es inconstitucional el artículo 226, segunda categoría, fracción 45, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, porque en sus disposiciones se distorsiona el concepto de inutilidad y su equiparación con la existencia de enfermedad o padecimiento, porque la causa constitucional admitida como justificante de baja sólo puede ser la incapacidad del militar respectivo de continuar

ejerciendo funciones dentro de las Fuerzas Armadas y no el mero padecimiento de una enfermedad, ni la seropositividad a los anticuerpos contra el virus de la inmunodeficiencia humana" (pág. 30).

"Como consecuencia del criterio anterior, se solicitó la modificación de la jurisprudencia 2a./J.157/2006, transcrita al inicio de este considerando, para sustentar un nuevo criterio que permita conceder la suspensión contra los efectos de la orden de baja del activo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y alta en situación de retiro por inutilidad; modificación que fue procedente [...]" (pág. 32)

"La ejecutoria que dio origen a dicha modificación, sustancialmente establece que:

Atendiendo a los principios de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, consideró procedente modificar la jurisprudencia 2a./J.157/2006, transcrita con antelación en la cual se había establecido criterio en el sentido de que es improcedente conceder la suspensión en el juicio de garantías promovido contra los efectos de la resolución de mérito" (pág. 35).

"En otras palabras, a partir del criterio jurisprudencial del Pleno de este Alto Tribunal en comento ya no es dable considerar válido que durante la tramitación y solución del juicio de amparo correspondiente se prive al militar quejoso de la posibilidad de prestar sus servicios en el Ejército Mexicano, así como de recibir sus haberes y beneficios económicos, porque con base en el criterio indicado la resolución cuestionada debe presumirse inconstitucional" (pág. 36).

"De todo lo anterior, se llega a la conclusión de que si bien esta Segunda Sala ha emitido criterios jurisprudenciales referentes a la suspensión de la orden de baja de un militar, dichos criterios no son aplicables de manera general a todos los supuestos de retiro, sino que, se encuentran circunscritos a un supuesto específico, el contenido en el artículo 24, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social Para las Fuerzas Armadas Mexicanas, quedar incapacitado por actos fuera del servicio (situación que engloba el padecimiento de enfermedades tales como el VIH)" (pág. 37).

"Lo anterior trae como consecuencia, la necesidad de un pronunciamiento específico respecto a la procedencia de la suspensión, en contra de la orden de baja por haber llegado a la edad límite de servicios, tomando en consideración todas las particularidades que se presentan en el caso en concreto" (págs. 37 y 38).

"No obstante lo resuelto en la contradicción de tesis 166/2005-SS, lo analizado en ella, es un caso distinto al que en este asunto se estudia, pues aquí el procedimiento de baja, como quedó acreditado con los pasos a seguir del mismo referidos con antelación, ya concluyó, precisamente con la orden de baja del servicio activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas del militar quejoso y el alta en situación de retiro por llegar a la edad límite, lo que se traduce en que tanto ese acto de autoridad, como sus efectos y consecuencias son actos consumados, que sólo pueden ser reparados, en su caso, con una sentencia concesoria de amparo y no a través de la institución de la suspensión, cuya única finalidad es que no se consume de modo irreparable el acto reclamado, supuesto que en las hipótesis precisadas no se presenta" (pág. 62).

"En efecto, como quedó evidenciado, no sólo el acto reclamado se consumó, sino también sus efectos y consecuencias (de modo reparable, porque de concederse el amparo y protección de la Justicia Federal en el fondo del asunto, se le podrían dar efectos restitutorios al gobernado, dejando en su caso, sin efectos

la orden de baja del activo y, de ser así, dándolo de alta nuevamente en situación de activo para el efecto de que vuelva a prestar sus servicios al Ejército Mexicano y se le paguen sus haberes correspondientes y demás beneficios económicos, haciendo desde luego, los ajustes monetarios correspondientes en el caso en que hubiere percibido la compensación a que hubiera lugar derivado de su baja del activo y, alta en situación de retiro), de tal suerte que su reparación únicamente se puede dar al resolverse, en su caso, favorablemente el fondo del asunto" (págs. 62 y 63).

"Por otra parte, esta Segunda Sala precisa, que los actos consumados, a diferencia de los actos de trámite sucesivo, son aquellos que se realizan en una sola ocasión, es decir, que no requieren pluralidad de acciones con unidad de intención.

[C]on relación a los actos consumados de un modo reparable, hay que distinguir entre el consumado que ya produjo todos sus efectos y consecuencias y otros en que no puede precisarse cuándo quedan definitivamente ejecutados.

En el primer supuesto ya no cabe la suspensión y si se concediera se le daría a la medida efectos restitutorios, cuando no debe tener otros que los suspensivos" (pág. 63).

"En cambio, con relación a los actos consumados cuya ejecución se prolonga en el tiempo, como la suspensión puede afectar a la ejecución del acto, en cuanto a la continuidad de esa ejecución, de cumplirse con los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, procede conceder la medida cautelar, siempre y cuando se advierta, al analizarse la naturaleza de la violación alegada, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

En el caso, como se manifestó con antelación, el procedimiento de baja por haber alcanzado la edad límite, ya concluyó con la orden de baja del servicio activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas del militar quejoso y el alta en situación de retiro por haber llegado precisamente a la edad límite establecida en la ley, de manera que, se reitera, tanto ese acto de autoridad, como sus efectos y consecuencias, referentes a la prestación de sus servicios al Ejército Mexicano y como consecuencia de ello, la percepción del haber correspondiente y demás beneficios económicos, son actos consumados, que sólo pueden ser reparados, en su caso, con una sentencia concesoria de amparo, y no a través de la institución de la suspensión, cuya única finalidad es que no se consume de modo irreparable el acto reclamado" (pág. 64).

"El incidente de suspensión, corre por duplicado y por cuerda separada al juicio principal. Lo que implica, que el juicio incidental y el principal son autónomos e independientes entre sí [...]" (pág. 65).

"El hecho de que el incidente de suspensión y el juicio principal sean autónomos e independientes entre sí, no significa que así permanezcan una vez concluido este último, porque la institución de la suspensión perdura en tanto lo haga el juicio principal, pues cuando éste concluye y su sentencia o resolución adquiere la calidad de cosa juzgada, la primera, es decir la suspensión, deja de tener efectos jurídicos" (pág. 66).

"La medida cautelar tiene vida jurídica hasta que se resuelva el juicio principal, sin que esto signifique que no se pueda modificar, pues sí es susceptible de ello en los casos previstos en la ley y la jurisprudencia, como son entre otros, por causas supervenientes" (pág. 67).

"Toda vez que la función de la suspensión es mantener las cosas en el estado que guardan al momento de solicitarla, no puede dar efectos restitutorios al gobernado, es decir, aún reuniéndose los requisitos de procedencia antes precisados, no puede ser constitutiva de derechos, pues éstos son propios de la sentencia de fondo, en la que se conceda la protección y amparo de la Justicia Federal al agraviado.

De allí que la institución de la suspensión no proceda concederla en contra de actos consumados, pues de hacerlo la medida cautelar en contra de actos reclamados que se hayan consumado, se estaría restituendo al gobernado en el goce de un derecho cuyo quebrantamiento no se ha acreditado en el incidente de suspensión, desvirtuándose con ello, la finalidad de la institución en estudio, que es la de preservar la materia del amparo" (pág. 68).

"Por todo lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que en contra de los efectos y consecuencias de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro por haber llegado a la edad límite, consistentes en a) la prestación de sus servicios al Ejército Mexicano y, b) la percepción del haber correspondiente y demás beneficios económicos, no se puede conceder la medida cautelar, porque al haberse consumado la orden referida de baja y alta en situación de retiro de los militares quejoso, y también al haberse consumado los efectos de la orden citada, para, se insiste, que puedan gozar nuevamente de sus haberes y puedan seguir prestando sus servicios dentro de las Fuerzas Armadas Mexicanas como miembros activos, deben dejarse sin efectos las órdenes de baja del activo y ser dados otra vez de alta, para lo cual habrá que dejar sin efectos la orden de baja del Ejército y de alta en situación de retiro, así como realizar los ajustes de cuentas en relación con las compensaciones económicas otorgadas a los quejoso derivadas de la orden de baja y alta en situación de retiro en función del número de años laborados y el cargo ocupado" (págs. 68 y 69).

"Así, de concedérseles la medida cautelar a los gobernados en este caso, en contra de estos actos consumados, se estarían dando efectos restitutorios a la medida cautelar, pues se estaría determinando que se les diera nuevamente de alta en el servicio activo del Ejército y se dejara sin efectos la orden de baja del activo y alta en situación de retiro, con el objeto de que sigan percibiendo sus haberes y sigan desempeñándose en el servicio activo, lo cual sólo es propio, en su caso, del juicio principal, con fundamento en el artículo 80 de la Ley de Amparo" (pág. 69).

"En suma, los efectos y consecuencias de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro de un militar por haber llegado a la edad límite, son actos de carácter consumado que no pueden ser paralizados, porque agotan toda su eficacia en el instante en que se concluye formalmente el procedimiento establecido a esos efectos en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, por lo que, en general, resulta inadmisible conceder la medida cautelar en el amparo para que el afectado vuelva a gozar nuevamente de sus haberes y pueda seguir prestando sus servicios dentro de las Fuerzas Armadas Mexicanas como miembro activo, habida cuenta que ello implicaría darle efectos restitutorios a la suspensión, que sólo son propios del juicio principal" (pág. 70).

"Por otro lado, es de señalarse que resulta improcedente el otorgamiento de la suspensión contra la orden de baja de un militar por haber llegado a la edad límite, en razón de que, no se acredita el requisito establecido en la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, porque, con la emisión del acto reclamado, no se causan a la parte quejosa daños de difícil reparación" (pág. 70).

"Se dice lo anterior, ya que los daños y perjuicios que se podrían causar al quejoso con la ejecución del acto consisten en dejar de percibir sus emolumentos como personal en activo (y, consecuentemente, comenzar a percibir un haber de retiro) y dejar de fungir como militar en activo. En este sentido, la ejecución del acto reclamado no es de difícil reparación, ya que las prestaciones inherentes al cargo se podrían restituir al peticionario de amparo posteriormente a la concesión del amparo, y sería reincorporado al servicio activo" (págs. 70 y 71).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS. **ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS EFECTOS DE LA ORDEN DE BAJA DEL ACTIVO Y ALTA EN SITUACIÓN DE RETIRO POR LLEGAR A LA EDAD LÍMITE QUE FIJA EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.**

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 116/2012, 23 de mayo de 2012²⁹

Hechos del caso

Una de las partes en un juicio denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por un tribunal colegiado en materia administrativa de Nuevo León y otro sostenido por un tribunal colegiado de Quintana Roo.

El tribunal de Quintana Roo, al resolver un recurso de queja, determinó que para efectos de la suspensión en el amparo la retención de la licencia de conducir por parte de un oficial de tránsito antes de la promoción del juicio es un acto consumado. Esto, ya que sólo puede suspenderse lo que aún no sucede, por lo que si la retención reclamada ya está ejecutada, no es procedente otorgar la medida cautelar para que se devuelva la licencia, pues ello implicaría darle efectos restitutorios a la medida.

Por su parte, el tribunal de Nuevo León, al resolver también un recurso de queja, estableció que la desposesión de una licencia de conducir no es un acto consumado, ya que su ejecución trasciende al futuro, es decir, se verifica de momento a momento y tiene lugar por todo el tiempo en que el quejoso se encuentre impedido de portar su licencia. De esta manera, señaló que es procedente conceder la suspensión y devolver la licencia para que no se vea afectado el derecho de conducir de la persona que promovió el amparo, lo cual no implica dar efectos restitutorios a la medida cautelar.

Problema jurídico planteado

¿La desposesión de una licencia de conducir, previamente a la promoción del juicio de amparo, debe considerarse como un acto consumado para los efectos de la suspensión, por lo que su otorgamiento implicaría darle efectos restitutorios?

²⁹ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

Criterio de la Suprema Corte

La retención de una licencia de conducir llevada a cabo por una autoridad antes de promover juicio de amparo no es un acto consumado para efectos de la suspensión, ya que sus consecuencias se prolongan durante el tiempo que el documento no se regrese al quejoso. Por tanto, cuando se solicite la medida cautelar para que la autoridad devuelva el documento es factible decretarla sin que ello implique darle efectos restitutorios, al no dejar insubsistente el acto reclamado sino mantener viva la materia del juicio, a fin de que sea la sentencia de amparo la que, en su caso, permita a la autoridad responsable ejecutar el acto en sus términos o restituir a la persona en el goce de sus derechos.

Justificación del criterio

"La suspensión es una institución jurídica que tiene como finalidad paralizar los actos reclamados en el juicio de amparo, a efecto de conservar la materia del juicio y, durante su tramitación, evitar perjuicios al agraviado" (pág. 27).

"El criterio que debe prevalecer como jurisprudencia es similar al sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, toda vez que la desposesión de una licencia de conducir por parte de un agente de tránsito, previamente a la promoción del juicio de amparo, no es un acto consumado para los efectos de la suspensión y, por ende, sí es susceptible de ser suspendido" (pág. 33).

"Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio de que es improcedente conceder la suspensión contra actos consumados, porque ello equivaldría a darle efectos restitutorios a la medida cautelar que son propios de la sentencia de amparo" (págs. 33 y 34).

"Por acto consumado debe entenderse aquél que ha producido todos sus efectos, es decir, que se ha ejecutado total e íntegramente. En estos casos, como lo anuncia la jurisprudencia de este Alto Tribunal, es improcedente conceder la medida porque se darían efectos restitutorios propios de la sentencia de amparo, ya que no existiría nada que suspender, sino sólo reponer las cosas al estado que guardaban antes de la ejecución del acto reclamado, lo que es materia exclusiva del fallo que se dicte en el juicio constitucional.

Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido que la sola circunstancia de que el acto reclamado se haya ejecutado, no significa que sea un acto consumado para los efectos de la suspensión, si sus efectos o consecuencias no se han ejecutado en su totalidad, toda vez que esos efectos o consecuencias sí son susceptibles de ser suspendidos" (pág. 34).

"En el caso concreto, la desposesión de una licencia de conducir llevada a cabo previamente a la promoción del juicio de amparo, si bien es un acto que se ha ejecutado, no puede considerarse como consumado para los efectos de la suspensión, ya que subsiste mientras la licencia de conducir no sea devuelta al quejoso" (págs. 34 y 35).

"Es decir, si bien la desposesión de una licencia de conducir se realiza en un solo momento, dicho acto no queda definitivamente consumado, toda vez que sus efectos se prolongan por todo el tiempo que exista la desposesión, lo que permite suspender esos efectos, a fin de evitar perjuicios al agraviado durante la tramitación del juicio.

Ahora bien, debe precisarse que la suspensión que se conceda en contra de la desposesión de una licencia de conducir no tendrá efectos restitutorios, porque de no prosperar la acción constitucional intentada, la autoridad responsable estará en aptitud de ejecutar nuevamente ese acto y, en caso contrario, se habrá restituido al quejoso en el goce del derecho constitucional violado, con lo que se habrán evitado los perjuicios que la falta de ese documento hubiera provocado durante la tramitación del juicio" (pág. 35).

"Dicho en otras palabras, la concesión de la medida cautelar no implica una restitución en el goce del derecho constitucional violado, ya que el acto reclamado sigue existiendo, en este caso, la orden de desposesión de la licencia de conducir; lo que se hace es mantener la situación jurídica que existía antes de que tuviera lugar el acto reclamado, a fin de que sea la ejecutoria de amparo la que, en su caso, permita a la autoridad ejecutar el acto en sus términos —en caso de negarse la protección constitucional— o restituya al agraviado en el goce de sus derechos —de ser inconstitucional el acto reclamado—" (págs. 35 y 36).

"Con base en esas consideraciones, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que la desposesión de una licencia de conducir es un acto que, conforme a su naturaleza, es susceptible de ser suspendido, y que de conceder la suspensión en contra de ese acto, no se darían efectos restitutorios a la medida cautelar" (pág. 36).

"Es importante precisar que, para conceder la medida cautelar en estos casos, es necesario que se cumpla con los restantes requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, esto es, que la haya solicitado el quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público —en cuyo caso se podrá realizar un análisis de la apariencia del buen derecho—, y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado" (págs. 36 y 37).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción de tesis y determinó que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN EN AMPARO. SE PUEDE CONCEDER ANTE EL DESPOSEIMIENTO DE LA LICENCIA DE CONDUCIR POR PARTE DE LA AUTORIDAD, PORQUE NO ES UN ACTO CONSUMADO.

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 265/2012, 15 de agosto de 2012³⁰

Hechos del caso

El presidente de un tribunal colegiado en materias penal y administrativa de Chihuahua remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el escrito del delegado del presidente municipal, del secretario del ayuntamiento y del tesorero, todos de Chihuahua, mediante el cual denunciaron la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el tribunal colegiado de circuito referido y por otro tribunal colegiado de las mismas materias y circuito, al resolver diversos recursos de revisión administrativa.

³⁰ Resuelto por mayoría de tres votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

El primer asunto derivó de un procedimiento administrativo mediante el cual se autorizó a un comité de vecinos cerrar una calle dentro de un fraccionamiento. En contra de esa decisión, dos personas que vivían ahí presentaron un recurso administrativo de revisión, por el cual se otorgó la suspensión provisional a fin de que no continuara el cierre, pero posteriormente el recurso no fue admitido a trámite, por lo que se determinó dejar sin efectos la suspensión otorgada, al considerar que éstos habían cesado. Inconformes con lo anterior, las personas presentaron un juicio de amparo y el juez de distrito que conoció del asunto resolvió conceder la suspensión definitiva para el efecto de que la vialidad continuara abierta hasta que se resolviera el fondo del amparo.

En contra de dicha determinación, se presentó un recurso de revisión que fue resuelto por uno de los tribunales colegiados que forman parte de la contradicción de tesis; éste sostuvo que el juez de distrito que prolongó la suspensión del cierre de la calle que había sido otorgada por el director de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Chihuahua actuó correctamente al expresar las razones de por qué no se ocasionaba perjuicio al interés social ni se vulneraban disposiciones de orden público, así como los daños de difícil reparación que se podían llegar a causar, sin referirse específicamente a todos los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo vigente hasta 2013.

Por otra parte, el tribunal colegiado argumentó que si bien el acto reclamado es el desechamiento de un recurso administrativo, los efectos no se agotan ahí, ya que ese acto tiene como efecto levantar la suspensión concedida. Asimismo, determinó que es incorrecto considerar que los actos respecto de los cuales se otorgó la suspensión tienen el carácter de consumados y no se pueden prolongar en el tiempo, esto debido a que las quejas no pidieron la suspensión de la resolución ya emitida, sino de sus efectos, por lo que no es cierto que los efectos de la resolución reclamada en el juicio de amparo se hayan consumado inmediatamente.

Por último, el tribunal colegiado se manifestó respecto al argumento realizado por el comité de vecinos en el sentido de que son ellos los únicos responsables de materializar el cierre de la vialidad, que actuaron por un interés propio y particular y no en auxilio de la autoridad. Al respecto, sostuvo que el permiso para cerrar la calle fue emitido por una autoridad y precisamente esa determinación administrativa fue la impugnada en el recurso que se desechó y ese desechamiento constituye el acto reclamado en el juicio de amparo.

Por otra parte, el segundo asunto derivó de un juicio de amparo presentado en contra del otorgamiento de una licencia de construcción comercial respecto de un inmueble. Al resolver sobre la suspensión definitiva, el juez de distrito que conoció del asunto determinó que si bien el otorgamiento de la licencia es en sí mismo un acto consumado, lo cierto es que los efectos y consecuencias (el inicio y desarrollo de la obra) no lo son. Por ello, determinó conceder la suspensión solicitada para el efecto de que se suspendieran las consecuencias derivadas de la licencia de construcción.

En contra de dicha decisión, se presentó un recurso de revisión administrativo (incidente), el cual fue resuelto por el otro tribunal colegiado involucrado en la contradicción de tesis; que al resolver el asunto consideró que no se puede obligar a las autoridades responsables a que suspendan las consecuencias derivadas de la licencia de uso de suelo de tipo comercial y del permiso temporal de construcción obligándolas a proveer todo lo necesario para que se suspenda la ejecución de los trabajos que se estén realizando, toda

vez que para la autoridad los actos reclamados se consumaron con el otorgamiento que hizo de éstos, ya que la realización de la referida obra no puede considerarse un acto de autoridad, sino del particular (a quien en su beneficio fueron expedidas las licencias reclamadas en el amparo), y por ello no puede ser materia de suspensión.

El presidente de la Suprema Corte admitió la denuncia de contradicción de tesis y la turnó a la Segunda Sala para formular el proyecto de resolución.

Problemas jurídicos planteados

1. Cuando el acto reclamado en un juicio de amparo consiste en una autorización, permiso o licencia que puede ser considerado un acto consumado y, por tanto, contra el que no procede conceder la suspensión, ¿es posible otorgar la medida cautelar en contra de los efectos derivados de dicho acto?
2. Si la ejecución de la suspensión de una autorización, permiso o licencia no le corresponde a la autoridad, sino a un particular en cuyo beneficio se expidió, ¿procede la medida cautelar, incluso cuando esto implica obligar a las autoridades a realizar actos que garanticen la suspensión de los efectos derivados del acto?

Criterios de la Suprema Corte

1. Sí procede conceder la suspensión en el juicio de amparo indirecto contra los efectos de una autorización, permiso o licencia. Si bien es improcedente conceder la suspensión respecto de actos consumados, entendidos como aquellos cuya emisión se ha realizado en su totalidad, lo cierto es que respecto de sus efectos y consecuencias sí es posible otorgar la medida cautelar. Así, aun cuando la emisión de una autorización, permiso o licencia constituye un acto consumado, respecto de sus efectos o consecuencias que posteriormente puedan ejecutarse procede otorgar la suspensión solicitada si no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público.
2. Sí procede conceder la suspensión contra la ejecución de una autorización, permiso o licencia a cargo de particulares. El hecho de que el cumplimiento de un acuerdo de autoridad tenga efectos a cargo de un particular no implica que la suspensión contra ellos implique que son actos exclusivos de particulares. Esto ya que los actos de particulares derivan del mandato o autorización de la autoridad, por lo que existe una causa directa y de esa manera no se impide el otorgamiento de la suspensión. En este sentido, cuando se concede la medida cautelar contra la ejecución de una autorización, permiso o licencia a cargo de particulares, la autoridad responsable está obligada a dejarla sin efecto temporalmente y a vigilar que los terceros perjudicados respeten la suspensión.

Justificación de los criterios

1. "[E]l objeto de la suspensión en el juicio de amparo es el de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación al quejoso, siempre que se reúnan los requisitos para la procedencia de la suspensión, a saber, que la solicite el quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y

que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que puedan ocasionarse al agraviado, debiendo el Juez de Distrito dictar las providencias necesarias para que no se defrauden derechos de terceros y para evitar perjuicios a los interesados" (págs. 38 y 39).

"La suspensión en el juicio de garantías no puede otorgarse, por tanto, respecto de actos consumados, pues ello equivaldría a darle efectos restitutorios, lo que es propio de la sentencia que concede el amparo; la medida opera únicamente para mantener las cosas en el estado en que se encuentren mientras se notifica a la responsable sobre la suspensión definitiva, o en el caso de ésta, hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada en el expediente principal, lo que implica que a través de aquélla no pueden destruirse los efectos o consecuencias ya producidos del acto reclamado y si éste es de trato sucesivo, es decir, aquel cuya realización no tiene unicidad temporal sino que para la satisfacción íntegra de su objeto requiere de una sucesión de hechos entre cuya realización medie un intervalo de tiempo, la suspensión podría paralizar o cesar el inicio o nacimiento del acto reclamado, evitándolo desde su comienzo, antes de que se actualice, o bien, de haberse ya iniciado y producido algunas consecuencias, impedir la realización de hechos y consecuencias a futuro, dependiendo del estado de las cosas al dictarse la suspensión" (pág. 39).

"El ejercicio de la facultad que la Ley de Amparo otorga al Juez de Distrito para decidir sobre la procedencia o no de conceder la suspensión, implica el examen cuidadoso y detallado de las circunstancias específicas del caso concreto y su confrontación con los objetivos que a través de los requisitos legales exigidos para la procedencia de la medida se pretenda lograr, en virtud de que con la sola presentación de la demanda, es decir, sin contar con el informe previo de la responsable, ni con las pruebas y alegatos que en el incidente relativo puedan aportarse, el juzgador debe advertir, aunque sea indiciariamente, sobre la existencia del acto reclamado, su naturaleza y el estado en que se encuentra, así como sobre la inminencia de su ejecución y la notoriedad de los daños y perjuicios que tal ejecución pueda ocasionar al quejoso y, además, determinar, conforme a los requisitos que exige el artículo 124 de la Ley de Amparo, respecto de la dificultad de la reparación de esos daños y perjuicios y en relación con la posible afectación que puedan sufrir el interés social y las disposiciones de orden público con su otorgamiento" (pág. 40).

"De estimarse procedente conceder la suspensión, el Juez de Distrito debe ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y tomar las medidas que estime convenientes para evitar perjuicios a los interesados o que se defrauden derechos de terceros, hasta donde sea posible, en la inteligencia de que de considerar que no se reúnen los requisitos para la procedencia de la medida, debe negarla" (pág. 41).

"[E]n torno de la medida cautelar que se solicite respecto de los efectos de una autorización, permiso o licencia, otorgados para realizar una actividad para la cual los ordenamientos que le regulan exijan de la expedición de aquéllos, debe decirse lo siguiente" (págs. 45 y 46).

"La emisión de la autorización, permiso o licencia, constituye un acto consumado respecto del cual es improcedente otorgar la medida cautelar solicitada.

Ciertamente, por acto consumado se entiende aquel que se ha realizado total e íntegramente y respecto del cual se han conseguido todos sus efectos. En este caso, no cabe la suspensión pues si se concediera en esas circunstancias, se le darían a la medida efectos restitutorios, cuando no debe tener otros que los suspensivos" (pág. 46).

"No obstante, tratándose de que se solicite la suspensión de los efectos y consecuencias de la expedición de una autorización, permiso o licencia que se otorguen en favor de alguna persona, es factible que se otorgue la medida cautelar solicitada si no se afecta el interés general, ni se contravienen disposiciones de orden público, ya que aquellos actos sólo pueden estimarse consumados cuando se realizan todos los efectos jurídicos y materiales que tienden a producir, siendo que no puede considerarse consumada una resolución por el sólo hecho de que se haya dictado, pues en torno de los actos de su ejecución, efectos o consecuencias que posteriormente puedan ejecutarse, en tales condiciones la suspensión procederá en contra de estos últimos" (pág. 47).

"De ahí que procede otorgar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de una autorización, permiso o licencia, a pesar de que en principio su expedición constituya un acto consumado respecto del cual no procede la medida cautelar solicitada" (pág. 51).

2. "Ahora bien, tomando en cuenta que es factible otorgar la suspensión solicitada en contra de los efectos y consecuencias de la emisión de una autorización, permiso o licencia, cabe destacar que el hecho de que el cumplimiento de estos últimos esté a cargo de un particular, (como en un caso de los examinados acontece tratándose de la colocación de una reja y, en el diverso, de la realización de la construcción de una obra), no significa que tales actos constituyan actos de particulares respecto de los cuales no proceda la suspensión" (pág. 51).

"Ciertamente, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos de particulares no pueden dar materia para la suspensión de rubro: 'ACTOS DE PARTICULARS.' (Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, página 467, Materia Común, Tomo V); sin embargo, cuando los particulares obran en virtud del mandato o autorización de la autoridad, si del acto de esta última deriva la causa del cumplimiento, en modo alguno impide el otorgamiento de la medida suspensiva solicitada y tampoco puede estimarse que el acto de autoridad pueda considerarse como de particulares, ya que para considerarlo de esa manera requeriría que lo realizado por el particular no tuviera por origen un acto de autoridad y al afectar a otro particular, caería en el ámbito de aplicación de jurisdicción diversa a la esfera del juicio de amparo" (págs. 51 y 52).

"Por consiguiente, concedida la suspensión en contra de los efectos de una autorización, licencia o permiso conferidos en favor de los terceros perjudicados, la autoridad responsable se encuentra obligada a dejar temporalmente sin eficacia jurídica la autorización, permiso o licencia y a vigilar que los terceros perjudicados observen el otorgamiento de la medida cautelar" (pág. 52).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción de tesis y determinó que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios señalados en las tesis de rubro SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS DE UNA AUTORIZACIÓN, PERMISO O LICENCIA y SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA EJECUCIÓN DE UNA AUTORIZACIÓN, PERMISO O LICENCIA A CARGO DE PARTICULARS.

5.2 Actos futuros de realización incierta

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 77/2014, 18 de junio de 2014³¹

Razones similares en CT 141/2014 y CT 155/2014

Hechos del caso

Un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en representación del titular de ésta) denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la existencia de una posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por un tribunal colegiado del Estado de México y el sostenido por un tribunal colegiado de la Ciudad de México, ambos al resolver recursos de queja.

Los tribunales colegiados analizaron una misma situación jurídica, consistente en determinar si procedía o no otorgar la suspensión provisional contra los efectos y consecuencias de la publicación de un listado de contribuyentes que supuestamente habían emitido comprobantes fiscales que simulaban operaciones inexistentes, conforme a la nueva redacción del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

Dicha disposición establecía que cuando la autoridad fiscal detectara que una persona contribuyente emitía comprobantes sin contar con la infraestructura y la capacidad para prestar los servicios o producir los bienes que ampararan esos comprobantes se presumiría la inexistencia de las operaciones respaldadas en ellos. Ante tal supuesto, la autoridad fiscal notificaría a los contribuyentes que se encontraran en dicha situación a fin de que manifestaran lo que a su interés conviniera y aportaran información para desvirtuar dicha presunción.

Transcurrido cierto plazo, la autoridad fiscal publicaría un listado de los contribuyentes que no hubieran desvirtuado los hechos imputados, lo que generaría que las operaciones referidas en los comprobantes fiscales emitidos por las y los contribuyentes enlistados no producirían efectos fiscales. Finalmente, en caso de que la autoridad fiscal —en uso de sus facultades de comprobación— detectara que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o la adquisición de bienes, determinaría el crédito fiscal respectivo y, además, consideraría como actos o contratos simulados las operaciones amparadas en los comprobantes de que se tratara.

En ambos juicios de amparo se evaluó esa cuestión, pero el juez de distrito de la Ciudad de México concedió la suspensión provisional contra la publicación explicada, mientras que la encargada del despacho en el Estado de México negó la suspensión. La autoridad responsable y la persona contribuyente promovieron los recursos de revisión que permitieron a los tribunales pronunciarse al respecto.

El tribunal colegiado de la Ciudad de México estimó que debía concederse la suspensión provisional solicitada porque la publicación momentánea de dicho listado —hasta que los contribuyentes acreditaran que efectivamente adquirieron los bienes y servicios amparados en los comprobantes— afectaba de forma

³¹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

desproporciona su honor, imagen y reputación; además, indicó, de negarse la medida cautelar el fin constitucional perseguido por la medida no sería definitivamente satisfecho, sino sólo probablemente, pues con ella no se evitaba la evasión fiscal ni se garantizaba que las y los habitantes del país contribuyeran de formas equitativa y proporcional al gasto público.

Mientras tanto, el tribunal colegiado del Estado de México consideró que frente al daño que pudiera generarle a los contribuyentes dicha política debía privilegiarse el interés de la sociedad en verificar que aquellos realmente realizaban las operaciones consignadas en los comprobantes que habían emitido y que no eran simuladas. Además, destacó que la persona contribuyente había tenido la oportunidad de aportar a la autoridad fiscal las pruebas correspondientes para desvirtuar la presunción en su contra de que había realizado simulación de operaciones. De ahí que no resultaba procedente otorgar la suspensión provisional contra la publicación del listado.

La SCJN dio trámite a la contradicción y posteriormente procedió a su resolución.

Problema jurídico planteado

¿Procede otorgar la suspensión contra los efectos y consecuencias de un acto futuro de realización incierta, como el consistente en publicar un listado de contribuyentes que presuntamente simularon operaciones fiscales, en aplicación del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación?

Criterio de la Suprema Corte

De conformidad con el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no procede otorgar la suspensión contra actos futuros de realización incierta, como la publicación del listado de contribuyentes que presuntamente simularon operaciones fiscales, ordenada por el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

Además, con la suspensión de un acto como este se afectarían el interés social y el orden público, pues se generaría la falsa creencia de que la o el contribuyente investigado ya desvirtuó la presunción de inexistencia de las operaciones amparadas a través de los comprobantes fiscales.

Justificación del criterio

"[S]e ha dicho que el objeto de la suspensión es el de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias se consumen destruyendo la materia del amparo o bien, produzcan detrimientos de difícil o imposible reparación a la parte quejosa, siempre que reúna los requisitos de procedencia" (pág. 35).

"[L]a suspensión sí puede otorgarse respecto de actos consumados, con efectos restitutorios, en tanto no se afecte a la sociedad.

[P]or regla general, sólo los actos futuros de inminente realización y no los futuros e inciertos son susceptibles de ser suspendidos; entendiéndose por los primeros los que derivan de manera directa y necesaria

de otro ya preexistente, de tal manera que pueda asegurarse que se ejecutará en breve, y por los segundos, aquellos cuya realización es remota, en tanto que su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones.

[S]iempre es factible que se otorgue la medida cautelar solicitada con respecto a los efectos y consecuencias de los actos reclamados, cuando la naturaleza del acto lo permita y no se afecte al interés general ni se contravengan disposiciones de orden público.

[E]l orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas en la medida en que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno; además que dichas figuras se ven afectadas cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

[L]a suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora" (pág. 36).

"[C]uando se trata de resolver sobre la suspensión del acto reclamado el juzgador debe ponderar simultáneamente el interés del quejoso frente al perjuicio social o al orden público.

Sobre este último aspecto, cabe señalar que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se reformó, entre otras disposiciones, el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar los criterios que ya había venido estableciendo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la apariencia del buen derecho, como elemento que se debe considerar al pronunciarse sobre la suspensión de los actos reclamados.

En dicha disposición constitucional quedó consignado expresamente que los actos reclamados en el juicio de amparo podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, "cuando la naturaleza del acto lo permita", debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social" (pág. 37).

"Ahora bien, en lo que aquí interesa resulta importante traer a contexto el referido artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

'[...] Artículo 69-B.- Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.'

En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su buzón tributario, de la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan

manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contribuyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado.

Transcurrido dicho plazo, la autoridad, en un plazo que no excederá de cinco días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer; notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario y publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, únicamente de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo tercero de este artículo, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este Código.

En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, en los términos que prevé el párrafo anterior, determinará el o los créditos fiscales que correspondan. Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en este Código [...]"" (pág. 39-41).

"La finalidad del referido procedimiento se hace consistir, por un lado, en sancionar y neutralizar el esquema de adquisición o tráfico de comprobantes fiscales centrando la atención en los contribuyentes que realizan fraude tributario a través de dicha actividad; y por otro, evitar un daño a la colectividad garantizándole el derecho a estar informada sobre la situación fiscal de los contribuyentes que realizan este tipo de operaciones, a fin de que aquellos que hayan utilizado en su beneficio los comprobantes fiscales traficados puedan autocorregirse o, en su caso, acreditar que la prestación del servicio o la adquisición de bienes en realidad acontecíó, para que puedan surtir de efectos fiscales dichos comprobantes" (pág. 42 y 43).

"A partir de lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que no resulta procedente otorgar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de los actos reclamados, a saber: el eventual dictado de una segunda resolución que establezca definitivamente la inexistencia de las operaciones celebradas por las contribuyentes; habida cuenta que, constituye un acto futuro de realización incierta" (pág. 46).

"Así es, según se pudo observar en párrafos precedentes, de acuerdo con el referido procedimiento, antes de que se publique la resolución que defina la situación de los contribuyentes respecto de los cuales —en un primer momento— se presumió la inexistencia de las operaciones respaldadas en los comprobantes fiscales (y obviamente, antes de que la autoridad en ejercicio de sus facultades de comprobación emita un crédito fiscal), se prevé un plazo para que los interesados manifiesten lo que a su interés convenga y aporten información y documentación para desvirtuar los hechos objeto de la presunción. Lo cual implica, como se anticipó, que no existe certidumbre de su realización, porque ello evidentemente dependerá de la conducta que asuma el causante a fin de desvirtuar precisamente la presunción de inexistencia de operaciones atribuida por parte de la autoridad fiscal (en la inteligencia de que únicamente aparecerán en la lista definitiva aquellos contribuyentes que no hubieran desvirtuados los hechos que se les imputan)" (pág. 47).

"Sirven de apoyo, por las razones que las informan, las jurisprudencias 2a./J. 14/2010 y 2a.12, de rubros y textos siguientes:

'SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA EJECUCIÓN DEL APERCIBIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE UNA MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE UN LAUDO LABORAL, POR SER UN ACTO FUTURO E INCIERTO. Conforme al criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por regla general sólo los actos futuros de inminente realización y no los futuros e inciertos son susceptibles de suspenderse, entendiéndose por los primeros los que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de modo que pueda asegurarse que se ejecutarán en breve, y por los segundos, aquellos cuya realización es remota, ya que su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones. En ese tenor, resulta improcedente conceder la suspensión contra la ejecución del apercibimiento al quejoso con la imposición de una multa en caso de no cumplir con un laudo laboral, pues constituye un acto futuro e incierto, en virtud de que su realización no es segura, por depender de la conducta que aquél asuma en relación con ese mandato judicial'.

'SANCIONES POR INFRACCIONES ASENTADAS EN ACTA DE VISITA, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LA PROBABLE APLICACIÓN DE. El hecho de que en el acta levantada con motivo de la visita a una negociación se asiente que se han infringido una o varias disposiciones administrativas no tiene como consecuencia necesaria e inmediata el que se aplique alguna sanción, ya sea multa, clausura o cancelación de la licencia o del permiso de funcionamiento, si de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico respectivo resulta necesaria la actuación posterior de la autoridad para calificar el acta y establecer, mediante la resolución correspondiente, si debe sancionarse al visitado y, en su caso, determinar el tipo de sanción que le es aplicable, y menos aún si prevé un procedimiento a través del cual se permite al interesado ser oído y aportar pruebas para desvirtuar lo asentado en el acta, ya que la imposición de sanciones como consecuencia de las infracciones que se le atribuyen en el acta constituye un acto futuro que podría existir o no y, por tanto, dentro del juicio de garantías en que se reclame resulta improcedente decretar su suspensión'" (págs. 47 y 48).

"En ese sentido, si de conformidad con lo establecido en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el acto —respecto del cual se solicita la suspensión— no susceptible de suspenderse, por ser futuro y de realización incierta, lo procedente es negar la medida cautelar solicitada.

No obstante lo anterior, resulta importante mencionar que de arribar a una posición contraria, se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, de acuerdo a lo establecido en los artículos 128, fracción II y 129, fracción III, de la Ley de Amparo" (pág. 48).

"Lo anterior es así, tomando en consideración la finalidad perseguida por el legislador federal al diseñar el procedimiento administrativo previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, así como el objetivo de una segunda publicación que consiste, básicamente en: 1) identificar a las personas que habitualmente expediten comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes y 2) que no puedan producir efectos fiscales los documentos expedidos por estos contribuyentes; pues se estima que de concederse la suspensión se generaría la falsa creencia de que el contribuyente cuestionado desvirtuó la presunción de inexistencia de las operaciones amparadas a través de los comprobantes fiscales, lo cual podría no ser cierto y traería como consecuencia un daño a la colectividad, dado que la actividad que se pretende inhibir no cesaría y se propiciaría la incertidumbre de otros contribuyentes relacionados con el investigado, quienes incluso perderían la oportunidad de corregir su situación fiscal.

Por lo demás, se permitiría la consumación o continuación de ilícitos fiscales y sus efectos, ya que los comprobantes que son utilizados en esas circunstancias aún estarían en el comercio, no obstante que —se insiste— tal conducta podría actualizar el delito de defraudación fiscal, conforme lo disponen los artículos 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación, lo cual no es propio de la materia de la suspensión.

Tales consideraciones evidentemente deben prevalecer respecto de los daños y perjuicios que pudiera resentir la parte incidentista de consumarse los efectos y consecuencias de los actos reclamados; habida cuenta que, según se dijo, la sociedad está interesada en que desaparezca esa práctica que, a decir del legislador, ha venido repercutiendo enormemente en la recaudación fiscal" (pág. 49).

Decisión

La Segunda Sala declaró que existía la contradicción de tesis y determinó que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCERDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

5.3 Actos de naturaleza omisiva

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 85/2018, 16 de enero de 2019³²

Razones similares en CT 253/2018

Hechos del caso

Una de las partes involucradas en un asunto denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la posible contradicción de tesis entre un criterio emitido por un tribunal colegiado en materia administrativa de Sinaloa y el sustentado por un tribunal de la misma materia de la Ciudad de México.

³² Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

El presidente de la Suprema Corte admitió la denuncia y además incluyó otros criterios emitidos por diversos tribunales colegiados de la Ciudad de México. Sin embargo, después de realizar el estudio, declaró inexistente la contradicción de tesis por lo que respecta a dichos tribunales.

El tribunal colegiado de Sinaloa resolvió un asunto que derivó de un amparo indirecto relacionado con la inejecución de una sentencia mediante la cual se reconoció a una persona el derecho al pago de una pensión por viudez. En dicho asunto, la persona solicitó la suspensión para que la autoridad administrativa pagara la pensión.

El juez de distrito que conoció del asunto negó la suspensión al considerar que el acto reclamado era de carácter omisivo, por lo que la concesión provocaría efectos restitutorios propios de la sentencia principal, lo que dejaría sin materia el juicio de amparo.

Inconforme con dicha determinación, la persona presentó el recurso de queja que fue resuelto por el tribunal colegiado de Sinaloa. En la sentencia, el tribunal sostuvo que la suspensión era improcedente, ya que su concesión implicaría prejuzgar sobre el sobre del asunto y dejar sin materia el amparo.

Para llegar a dicha conclusión, señaló que los actos omisivos se caracterizan porque la autoridad se abstiene de actuar o porque se rehúsa a hacer algo, de tal forma que la concesión de la suspensión implica dar efectos restitutorios que corresponden a la sentencia principal. Asimismo, sostuvo que el efecto restaurativo, provisional y anticipado que refiere el artículo 147 de la Ley de Amparo³³ no depende en forma exclusiva de la naturaleza del acto, sino del riesgo de que no sea posible restaurar la violación en la sentencia definitiva, pero sin vincular el estudio de fondo, esto, ya que el objetivo es preservar la materia del juicio de amparo cuando sea jurídica y materialmente posible.

Por tanto, determinó que el otorgamiento de la medida cautelar obligaría a las autoridades a cumplir con la sentencia dictada en el juicio administrativo (pago de pensión por viudez), lo cual es propio de la sentencia definitiva. Así, ante la naturaleza omisiva del acto, el efecto restaurativo no sería provisional sino definitivo.

Por su parte, el tribunal colegiado de la Ciudad de México resolvió un asunto que derivó de un amparo indirecto presentado contra la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Federal de Electricidad por la omisión de restablecer el servicio de energía eléctrica en un hogar, a pesar de que la Procuraduría había ordenado la reconexión. En el caso, se solicitó la suspensión del acto para que la autoridad restableciera el servicio eléctrico.

³³ "Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá 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, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos.

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.

El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo".

El juez de distrito que recibió el asunto negó la suspensión, al considerar que no era posible paralizar una abstención por parte de la autoridad, ya que eso implicaría dar efectos constitutivos a la medida cautelar, lo cual era propio de la sentencia principal.

Inconforme, la persona interpuso un recurso de queja, el cual fue resuelto por el tribunal colegiado de la Ciudad de México en el sentido de declararlo fundado, esto, debido a que, en términos del artículo 147 de la Ley de Amparo, el aspecto determinante en la suspensión es la posibilidad material y jurídica de restablecer provisionalmente el derecho violado, sin importar el carácter positivo o negativo del acto.

Asimismo, consideró que no todos los actos de carácter omisivo o abstención son susceptibles de suspenderse, pero que el restablecimiento provisional del servicio de energía eléctrica es materialmente posible y así fue ordenado por la Procuraduría. Por tanto, concluyó que se cumplieron los requisitos de procedencia de la suspensión, pues se solicitó por la parte quejosa y no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público.

De lo anterior se desprende que en el primer criterio se determinó que si el acto reclamado es una omisión, no procede conceder la suspensión, ya que eso implicaría otorgar efectos restitutorios que corresponden a la sentencia principal. De forma contraria, en el segundo criterio se sostuvo que la suspensión no depende de si el acto es positivo o negativo, sino de la posibilidad material y jurídica de restablecer provisionalmente el derecho violado, por lo que en ciertos casos de este tipo sí es posible conceder la medida.

Problema jurídico planteado

¿Es posible conceder la suspensión cuando el acto reclamado consiste en una omisión o abstención por parte de la autoridad?

Criterio de la Suprema Corte

El hecho de que el acto reclamado sea una omisión no impide la procedencia de la suspensión, esto, ya que la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar el efecto de la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no.

Justificación del criterio

"[E]sta Primera Sala sostuvo que la Ley de Amparo vigente, para la procedencia de la suspensión, eliminó el requisito relativo a los daños y perjuicios de difícil reparación que anteriormente exigía la Ley abrogada, pues ahora se privilegia la discrecionalidad de las y los jueces, con la única condición de realizar un análisis ponderado entre el interés social, el orden público y la apariencia del buen derecho" (págs. 23 y 24).

"[L]os artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios). Sobre este último supuesto, precisó que se trata de un amparo provisorio, identificado por la Segunda Sala como

adelanto provisional, en el que el órgano jurisdiccional debe considerar: (i) la apariencia del buen derecho; (ii) el interés social; y (iii) la posibilidad jurídica y material de otorgarlo" (págs. 24 y 25).

"[T]ratándose de un lanzamiento ejecutado (acto positivo) procede restituir la posesión de la parte quejosa sobre la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la posibilidad jurídica y material [...]. Concluye que la suspensión aplica igualmente en materia penal y es posible que tenga efectos restitutorios cuando el acto reclamado consista en la citación para comparecer a la audiencia inicial de formulación de imputación o respecto de la negativa de desahogo de pruebas en la averiguación previa, pues la medida cautelar, en general, tiene efectos restitutorios" (pág. 25).

"Al respecto, existen varios tipos de actos reclamados, lo que origina que éstos se clasifiquen en atención a diversos criterios. Así, atendiendo a su naturaleza pueden ser positivos, declarativos o negativos. Los positivos son aquéllos que contienen una decisión o un hacer por parte de la autoridad, imponen obligaciones o se traducen en un acto de molestia o privación. Los declarativos se limitan a evidenciar una situación jurídica. Los negativos pueden ser simples, prohibitivos u omisivos, según resulte que a través de ellos la autoridad se rehúse a hacer algo, imponga a las personas una obligación de no hacer o se abstenga de actuar en perjuicio de las personas.

Para esta Primera Sala, la naturaleza omisiva de los actos no es el factor que determina la concesión o negativa de la medida cautelar, pues ello dependerá de la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social, para posteriormente analizar si deben mantenerse las cosas en el estado en que se encuentran o bien, si es necesario una tutela anticipada del derecho violado mientras dura el juicio. Aquí es donde entra en juego dicha naturaleza omisiva, condicionando no la procedencia de la medida, sino el tipo de medidas que deberán ordenarse como parte de la suspensión del acto reclamado" (pág. 26).

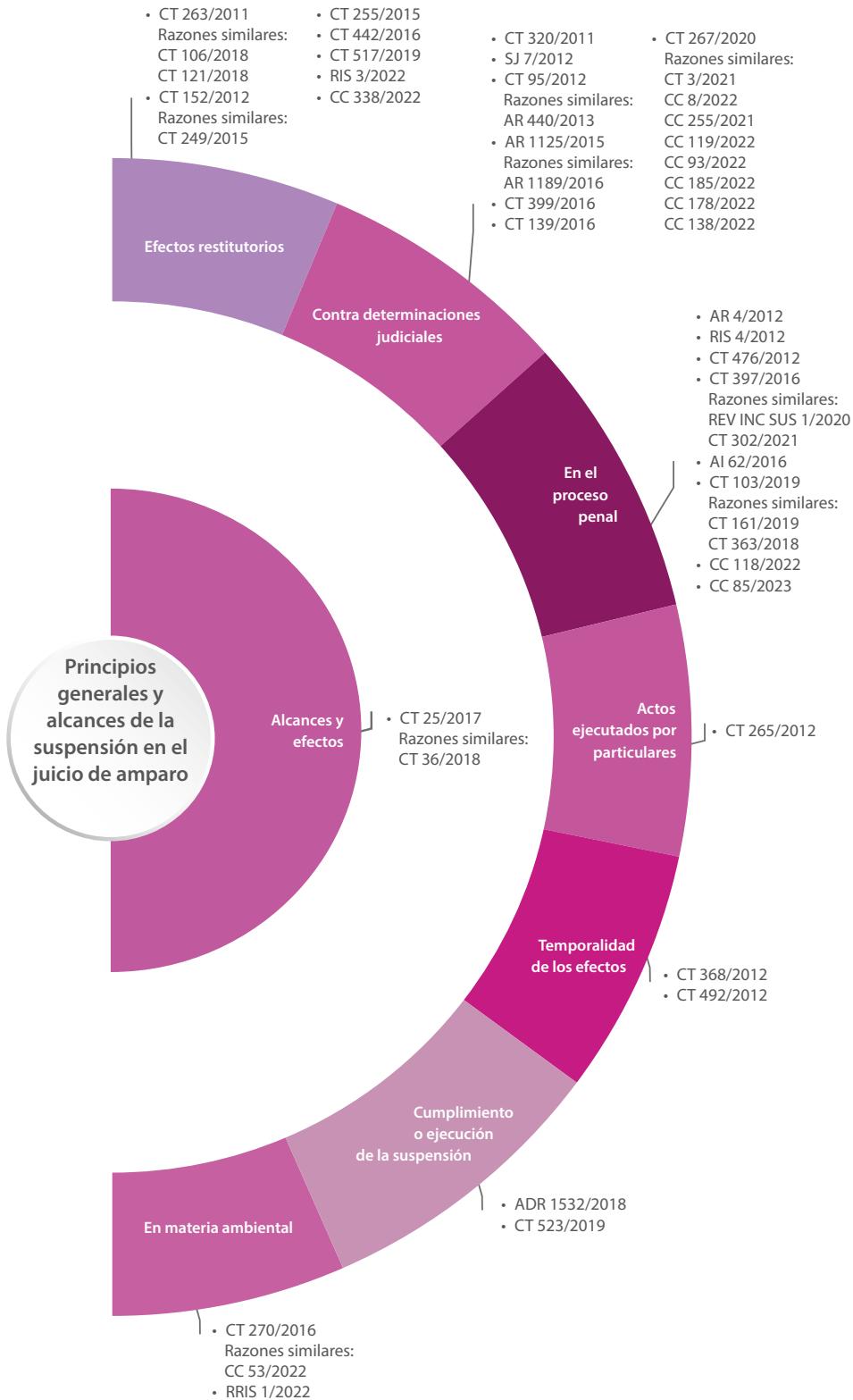
"En efecto, la locución "atendiendo a la naturaleza del acto reclamado", que refiere el párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo, no debe entenderse como una condición que permita o proscriba la suspensión en función de que el acto sea calificado como omisivo, sino como un elemento que define el tipo de medida suspensiva que se requiere precisamente ante ese carácter. Esto quiere decir que las consecuencias que caso a caso puedan producir ese tipo de actos serán consideradas para decidir si las cosas deben mantenerse en el estado que se encuentran o si debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado. De este modo, lo relevante está en que exista o no una imposibilidad jurídica o material para otorgar la suspensión, lo cual no obtiene un resultado distinto en función de la naturaleza —omisiva o no— del acto reclamado" (págs. 26 y 27).

"[L]a naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar si la medida suspensiva debe consistir en el mantenimiento de las cosas en su estado actual o si debe restituirse provisionalmente en el goce de un derecho violado, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no [...]. Así, dado que el amparo provisional que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior" (págs. 27 y 28).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción de tesis y determinó que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA.

6. Alcances y efectos



6. Alcances y efectos

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 25/2017, 16 de agosto de 2017³⁴

Razones similares en CT 36/2018

Hechos del caso

Un magistrado de un tribunal colegiado en materia administrativa de la Ciudad de México denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción de tesis entre los criterios emitidos por ese órgano y otro tribunal colegiado en materia civil del estado de Veracruz.

El tribunal de la Ciudad de México resolvió un asunto relacionado con la nulidad de una resolución mediante la cual el SAT negó a una empresa la devolución del saldo a favor del IVA correspondiente a un periodo en 2015. En el juicio de amparo indirecto, el quejoso solicitó la suspensión para el efecto de que no se continuara con la tramitación del juicio de nulidad, pues de concederse el amparo se tendría que reponer el procedimiento. Dicha medida fue concedida para que la autoridad responsable continuara el juicio pero se abstuviera de dictar la resolución definitiva. Inconformes, las partes interpusieron recursos de revisión.

Al resolver, el tribunal colegiado de la Ciudad de México señaló que la intención del quejoso al solicitar la suspensión de los actos reclamados claramente fue para que no se continuara con la tramitación del juicio. Por lo que si la suspensión no se solicitó para que se continuara con el trámite del asunto y se ordenara no emitir la resolución correspondiente, no se debió haber otorgado para ese efecto, debido a que para que el juzgado de distrito pueda pronunciarse sobre la suspensión es necesario que el agraviado la haya solicitado expresamente.

Asimismo, sostuvo que el artículo 150 de la Ley de Amparo establece que de ser procedente la suspensión, debe revisarse que su concesión no paralice la continuación del procedimiento hasta la emisión de

³⁴ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

la resolución firme, a menos que ello deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso. Sin embargo, determinó que en el caso no se dio la condición prevista en el artículo señalado, por lo que la suspensión no podía concederse para el efecto de paralizar el procedimiento.

Así, concluyó que como únicamente se puede resolver sobre lo que expresamente solicitó la parte quejosa en la suspensión y, en el caso, se solicitó que no se continuara con el trámite del juicio, se debía revocar la determinación recurrida y negar la suspensión, toda vez que la continuación del procedimiento no ocasiona daños irreparables.

Por su parte, el tribunal colegiado de Veracruz resolvió un asunto que derivó de una demanda de amparo presentada contra la resolución de un caso mercantil. En dicho juicio, se negó la suspensión definitiva, por lo que la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

Al resolver el asunto, el tribunal colegiado señaló que el juzgado de distrito actuó de manera equivocada al considerar que en el caso concreto se debía negar la suspensión, pues otorgarla en los términos solicitados equivaldría a paralizar el procedimiento, el cual es de orden público, en tanto la sociedad se encuentra interesada en su prosecución.

Al respecto, sostuvo que si la Ley de Amparo no señala que deba considerarse al procedimiento como un acto en que se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, no resulta correcto indicar lo contrario sin fundamentación ni motivación alguna. Asimismo, argumentó que el aspecto medular para determinar si la suspensión puede tener o no el efecto de paralizar el procedimiento es la irreparabilidad del daño ocasionado al quejoso, y ésta se materializa sólo con el dictado de la sentencia definitiva en el procedimiento del que derive el acto reclamado.

Por tanto, determinó que conceder la suspensión del acto reclamado no supone que necesariamente se paralice el procedimiento, pues los juzgadores pueden ordenar la interrupción de alguna etapa para evitar perder la materia litigiosa y evitar resoluciones contradictorias.

Por otro lado, señaló que la suspensión del acto reclamado no debe concederse forzosamente de la manera que haya sido solicitada por la parte quejosa, ya que, en términos de lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley de Amparo, quien determina eso es el órgano que concede la suspensión.

Por ello, revocó la resolución y concedió la suspensión a la parte quejosa, a efecto de que el juez natural continuara con el procedimiento absteniéndose de dictar la sentencia definitiva hasta en tanto se resolviera el amparo.

Problema jurídico planteado

¿La suspensión del acto reclamado únicamente puede otorgarse en los términos que fue solicitada o puede concederse para un efecto distinto?

Criterio de la Suprema Corte

La suspensión del acto reclamado sí puede concederse para un efecto diverso al solicitado por la parte quejosa en el juicio de amparo. Si bien para la suspensión a petición de parte es necesario que el quejoso

señale los actos cuya suspensión se solicita y las razones por las cuales debe proceder, lo cierto es que la Ley de Amparo no especifica los términos para los cuales debe concederse. Por lo tanto, una vez que el juzgador determina que procede otorgar la suspensión del acto reclamado, puede hacerlo para un efecto diverso al solicitado por la parte quejosa, a fin de conservar la materia de la controversia y evitar que sufra afectaciones en su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto.

Justificación del criterio

"[L]a Ley de Amparo se prevén dos tipos de suspensión: la suspensión de oficio y la suspensión a petición de parte. La primera se otorga de plano en el auto de la admisión de la demanda, y sólo procede contra los actos previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo. Por otro lado, la suspensión a petición de parte, se otorga contra todos los otros actos, y tal como su nombre lo indica, sólo procede cuando la solicite el quejoso y se cumplan ciertos requisitos" (págs. 15 y 16).

"[E]xisten ciertos requisitos para que proceda la suspensión de los actos reclamados y que uno de ellos es que la suspensión sea solicitada por el quejoso. Sin embargo, dicha Ley no señala en qué términos puede concederla el juzgador.

Lo anterior significa que el quejoso debe señalar claramente los actos cuya suspensión se solicite y las razones por las cuales debe proceder dicha suspensión. De otra manera no se cumpliría con el requisito previsto en el artículo 128 de la Ley de Amparo. Además, como precisamente se trata de la suspensión a petición de parte, el juez no puede pronunciarse sobre una cuestión que no le ha sido solicitada por alguna de las partes sin romper el equilibrio que debe existir en el juicio de amparo" (pág. 19).

"Sin embargo, la Ley de Amparo no especifica los términos para los cuales se debe conceder la suspensión. Por tanto, una vez que los jueces determinan que ésta es procedente, pueden variar los efectos de la misma, para salvaguardar los principios que se protegen a través de la suspensión.

En efecto, la suspensión en el juicio de amparo tiene como finalidad conservar la materia de la controversia y evitar que los particulares sufran afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto. En este sentido, la propia Ley de Amparo en su artículo 147 establece que cuando la suspensión sea procedente, los jueces deben fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar medidas para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

De tal manera, limitar a los jueces a conceder la medida suspensional para un efecto que, a pesar de haberse solicitado, no sea el idóneo para preservar la materia del juicio o no le dé la mayor protección al quejoso, sería contrario a su objetivo principal" (pág. 20).

"Por otro lado, la suspensión es una medida que se rige por los principios de protección al orden público e interés social, por esa razón, los jueces deben ponderar estos principios contra la apariencia del buen derecho para ver si conceden la suspensión. De esta manera, para proteger dichos principios, los jueces deben tener la facultad de modificar los términos en que fue solicitada la suspensión, ya que así pueden actuar de la forma más favorable para el quejoso, protegiendo el orden público y el interés social" (págs. 20 y 21).

"En este sentido, el artículo 154 de la Ley de Amparo, señala que 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. Por tanto, por mayoría de razón, si la ley de la materia dispone que la resolución que conceda o niegue la suspensión pueden ser modificada de oficio cuando se presente un hecho novedoso, resulta evidente que los juzgadores tienen la misma facultad de modificar lo solicitado por el quejoso al concederla.

Por último, la Ley de Amparo privilegia la libertad judicial para que en cada caso concreto se analicen todas las particularidades del caso y se evalúe si procede la suspensión. Por lo tanto, los jueces tienen la libertad para estudiar la solicitud de la suspensión y, de conformidad con los requisitos establecidos por la Constitución y la Ley de Amparo, así como los principios de orden público, interés social y la apariencia del buen derecho, conceder o negar la suspensión para los efectos más convenientes" (pág. 21).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción de tesis y determinó que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. EL JUZGADOR PUEDE CONCEDERLA PARA UN EFECTO DIVERSO AL SOLICITADO POR EL QUEJOSO.

6.1 Efectos restitutorios

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 263/2011, 24 de agosto de 2011³⁵

Razones similares en CT 106/2018 y CT 121/2018

Hechos del caso

El procurador general de Justicia Militar, en representación del secretario de la Defensa Nacional, denunció una posible contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por dos tribunales colegiados en la Ciudad de México.

Los criterios versan sobre la procedencia de la suspensión provisional respecto a los efectos y consecuencias de la orden de baja de las Fuerzas Armadas Mexicanas y la orden de alta en situación de retiro por alcanzar la edad límite, con relación a la prestación de los servicios al Ejército Mexicano y la percepción de ciertos beneficios económicos.

En ambos casos se reclamó ese acto en el juicio de amparo indirecto y se solicitó la suspensión. En el primer asunto, el juzgado de distrito negó la suspensión del acto reclamado; en el segundo caso, el juzgador federal la concedió. En contra de esas decisiones se promovieron recursos de queja, uno por parte de la persona que promovió el juicio y otro por parte de la autoridad responsable. Al resolver estos recursos, los tribunales colegiados emitieron los criterios en contradicción.

³⁵ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

El primer tribunal colegiado concluyó que no era posible conceder la suspensión provisional con relación a los efectos y consecuencias de la orden de baja de un miembro del Ejército y la orden de alta en situación de retiro, pues dichas órdenes, sus efectos y sus consecuencias tienen el carácter de consumados y sólo podrían ser reparados con una sentencia que conceda el amparo.

Por otro lado, el segundo tribunal colegiado confirmó la concesión de la suspensión y determinó que los efectos de la baja de las Fuerzas Armadas por haber alcanzado la edad límite se prolongan en el tiempo, pues ese acto mantiene a la persona que promovió el juicio en situación de retiro, impidiendo que continúe prestando servicios y que siga recibiendo las prestaciones derivadas del cargo que desempeñaba, lo que modifica de manera sustancial su forma de vida y sus ingresos, aspectos de difícil reparación.

Este tribunal sostuvo que con la medida cautelar únicamente se interrumpen los efectos y consecuencias de los actos reclamados, sin que ello implique que la suspensión tenga efectos restitutorios o que afecte al interés social, pues la orden de retiro no queda insubsistente.

Problema jurídico planteado

En un juicio de amparo indirecto, ¿procede conceder la suspensión contra los efectos de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro cuando una persona alcanzó la edad límite para permanecer activa como personal de las Fuerzas Armadas Mexicanas o se trata de un acto consumado contra el que se darían efectos restitutorios a la medida cautelar?

Criterio de la Suprema Corte

Cuando en un juicio de amparo se reclaman los efectos de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro por llegar a la edad límite para permanecer como personal activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas es improcedente conceder la suspensión, pues se trata de un acto consumado de modo reparable, y si se otorgara la medida cautelar ésta tendría efectos restitutorios o sería constitutiva de derechos, lo que únicamente puede decidirse en una sentencia definitiva.

En este caso, además, el acto reclamado no es de difícil reparación, pues si se concede el amparo, la sentencia definitiva podría restituir a la persona en el goce de sus derechos; por tanto, de conceder la suspensión contra un acto con tales características se desvirtuaría la finalidad de esta medida, que es únicamente preservar la materia del amparo.

Justificación del criterio

"[E]l punto de contradicción radica en determinar, si es procedente conceder la suspensión provisional en relación con los efectos y consecuencias de la orden de baja del servicio activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas y alta en situación de retiro por alcanzar la edad límite, en relación con:

- a) La prestación de sus servicios al Ejército Mexicano y como consecuencia de ello; y
- b) Que perciba el haber correspondiente y demás beneficios económicos.

O, por el contrario, si de concederse esta medida cautelar se estarían dando efectos restitutorios a la suspensión que sólo en el fondo del amparo se pueden otorgar al gobernado". (págs. 22-23).

"En ese sentido deben retomarse las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 147/2006-SS, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J.157/2006, misma que es del rubro y texto siguientes:

'EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS. ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LOS EFECTOS DE LA ORDEN DE BAJA DEL ACTIVO Y ALTA EN SITUACIÓN DE RETIRO POR INUTILIDAD DE SUS MIEMBROS. No procede conceder la suspensión definitiva en contra de los efectos de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro de un militar, consistentes en: a) la cesación de la prestación de sus servicios al Ejército Mexicano y, b) la cesación de percibir el haber correspondiente y demás beneficios económicos, en virtud de haberse consumado la orden de baja del activo y haber causado alta en situación de retiro, con la cual se producen los efectos precisados; por tanto, para que puedan gozar nuevamente de sus haberes y seguir prestando sus servicios dentro de las Fuerzas Armadas Mexicanas deberán ser dados de alta como miembros activos, lo que implicaría darle efectos restitutorios a la medida cautelar, que sólo son propios, en su caso, de ejecutorias favorables en el juicio principal, sin que se haga pronunciamiento sobre la suspensión en lo referente a la atención médica, incluyendo medicamentos, consultas, hospitalización y todo lo necesario para su tratamiento, pues tal aspecto no fue materia de la contradicción'" (págs. 23-25).

"[S]e concluyó que contra los efectos y consecuencias de la orden de baja del servicio activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas y alta en situación de retiro no era procedente conceder la suspensión, porque tales actos son de carácter consumado, pues de lo contrario se darían efectos restitutorios a la medida cautelar, los cuales son propios del juicio principal.

Por otra parte, cabe destacar el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver los amparos en revisión 2146/2005, 810/2006, 936/2006, 1285/2006 y 1659/2006, de los que se desprende medularmente lo siguiente:" (pág. 28).

"[E]l tema de mérito consistió en determinar la constitucionalidad de la causa legal de retiro por inutilidad basada en la seropositividad a los anticuerpos contra el virus de la inmunodeficiencia humana VIH, prevista en el precepto citado" (págs. 28 y 29).

"Que el trato diferente para alcanzar la finalidad contemplada en el precepto indicado, consistente en garantizar la eficacia de las Fuerzas Armadas, así como la protección de la integridad de sus miembros y terceras personas es inadecuado, porque la ciencia médica, reflejada en distintas normas nacionales y directrices internacionales, han demostrado la inexactitud de la decisión, cuando se pretende en automático y desde la ley, establecer que los militares son inútiles y están incapacitados, per se, para formar parte del Ejército, por el simple hecho de tener seropositividad a los anticuerpos contra el virus de la inmunodeficiencia humana-VIH- confirmada con pruebas complementarias" (pág. 29).

"Es inconstitucional el artículo 226, segunda categoría, fracción 45, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, porque en sus disposiciones se distorsiona el concepto de inutilidad

y su equiparación con la existencia de enfermedad o padecimiento, porque la causa constitucional admitida como justificante de baja sólo puede ser la incapacidad del militar respectivo de continuar ejerciendo funciones dentro de las Fuerzas Armadas y no el mero padecimiento de una enfermedad, ni la seropositividad a los anticuerpos contra el virus de la inmunodeficiencia humana" (pág. 30).

"Como consecuencia del criterio anterior, se solicitó la modificación de la jurisprudencia 2a./J.157/2006, transcrita al inicio de este considerando, para sustentar un nuevo criterio que permita conceder la suspensión contra los efectos de la orden de baja del activo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y alta en situación de retiro por inutilidad; modificación que fue procedente [...]" (pág. 32).

"La ejecutoria que dio origen a dicha modificación, sustancialmente establece que:

Atendiendo a los principios de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, consideró procedente modificar la jurisprudencia 2a./J.157/2006, transcrita con antelación en la cual se había establecido criterio en el sentido de que es improcedente conceder la suspensión en el juicio de garantías promovido contra los efectos de la resolución de mérito" (pág. 35).

"En otras palabras, a partir del criterio jurisprudencial del Pleno de este Alto Tribunal en comento ya no es dable considerar válido que durante la tramitación y solución del juicio de amparo correspondiente se prive al militar quejoso de la posibilidad de prestar sus servicios en el Ejército Mexicano, así como de recibir sus haberes y beneficios económicos, porque con base en el criterio indicado la resolución cuestionada debe presumirse inconstitucional" (pág. 36).

"De todo lo anterior, se llega a la conclusión de que si bien esta Segunda Sala ha emitido criterios jurisprudenciales referentes a la suspensión de la orden de baja de un militar, dichos criterios no son aplicables de manera general a todos los supuestos de retiro, sino que, se encuentran circunscritos a un supuesto específico, el contenido en el artículo 24, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social Para las Fuerzas Armadas Mexicanas, quedar incapacitado por actos fuera del servicio (situación que engloba el padecimiento de enfermedades tales como el VIH)" (pág. 37).

"Lo anterior trae como consecuencia, la necesidad de un pronunciamiento específico respecto a la procedencia de la suspensión, en contra de la orden de baja por haber llegado a la edad límite de servicios, tomando en consideración todas las particularidades que se presentan en el caso en concreto" (págs. 37 y 38).

"No obstante lo resuelto en la contradicción de tesis 166/2005-SS, lo analizado en ella, es un caso distinto al que en este asunto se estudia, pues aquí el procedimiento de baja, como quedó acreditado con los pasos a seguir del mismo referidos con antelación, ya concluyó, precisamente con la orden de baja del servicio activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas del militar quejoso y el alta en situación de retiro por llegar a la edad límite, lo que se traduce en que tanto ese acto de autoridad, como sus efectos y consecuencias son actos consumados, que sólo pueden ser reparados, en su caso, con una sentencia concesoria de amparo y no a través de la institución de la suspensión, cuya única finalidad es que no se consume de modo irreparable el acto reclamado, supuesto que en las hipótesis precisadas no se presenta" (pág. 62).

"En efecto, como quedó evidenciado, no sólo el acto reclamado se consumó, sino también sus efectos y consecuencias (de modo reparable, porque de concederse el amparo y protección de la Justicia Federal

en el fondo del asunto, se le podrían dar efectos restitutorios al gobernado, dejando en su caso, sin efectos la orden de baja del activo y, de ser así, dándolo de alta nuevamente en situación de activo para el efecto de que vuelva a prestar sus servicios al Ejército Mexicano y se le paguen sus haber correspondientes y demás beneficios económicos, haciendo desde luego, los ajustes monetarios correspondientes en el caso en que hubiere percibido la compensación a que hubiera lugar derivado de su baja del activo y, alta en situación de retiro), de tal suerte que su reparación únicamente se puede dar al resolverse, en su caso, favorablemente el fondo del asunto" (págs. 62 y 63).

"Por otra parte, esta Segunda Sala precisa, que los actos consumados, a diferencia de los actos de trato sucesivo, son aquellos que se realizan en una sola ocasión, es decir, que no requieren pluralidad de acciones con unidad de intención.

[C]on relación a los actos consumados de un modo reparable, hay que distinguir entre el consumado que ya produjo todos sus efectos y consecuencias y otros en que no puede precisarse cuándo quedan definitivamente ejecutados.

En el primer supuesto ya no cabe la suspensión y si se concediera se le daría a la medida efectos restitutorios, cuando no debe tener otros que los suspensivos" (pág. 63).

"En cambio, con relación a los actos consumados cuya ejecución se prolonga en el tiempo, como la suspensión puede afectar a la ejecución del acto, en cuanto a la continuidad de esa ejecución, de cumplirse con los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, procede conceder la medida cautelar, siempre y cuando se advierta, al analizarse la naturaleza de la violación alegada, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

En el caso, como se manifestó con antelación, el procedimiento de baja por haber alcanzado la edad límite, ya concluyó con la orden de baja del servicio activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas del militar quejoso y el alta en situación de retiro por haber llegado precisamente a la edad límite establecida en la ley, de manera que, se reitera, tanto ese acto de autoridad, como sus efectos y consecuencias, referentes a la prestación de sus servicios al Ejército Mexicano y como consecuencia de ello, la percepción del haber correspondiente y demás beneficios económicos, son actos consumados, que sólo pueden ser reparados, en su caso, con una sentencia concesoria de amparo, y no a través de la institución de la suspensión, cuya única finalidad es que no se consume de modo irreparable el acto reclamado" (pág. 64).

"El incidente de suspensión, corre por duplicado y por cuerda separada al juicio principal. Lo que implica, que el juicio incidental y el principal son autónomos e independientes entre sí [...]" (pág. 65).

"El hecho de que el incidente de suspensión y el juicio principal sean autónomos e independientes entre sí, no significa que así permanezcan una vez concluido este último, porque la institución de la suspensión perdura en tanto lo haga el juicio principal, pues cuando éste concluye y su sentencia o resolución adquiere la calidad de cosa juzgada, la primera, es decir la suspensión, deja de tener efectos jurídicos" (pág. 66).

"La medida cautelar tiene vida jurídica hasta que se resuelva el juicio principal, sin que esto signifique que no se pueda modificar, pues sí es susceptible de ello en los casos previstos en la ley y la jurisprudencia, como son entre otros, por causas supervenientes" (pág. 67).

"Toda vez que la función de la suspensión es mantener las cosas en el estado que guardan al momento de solicitarla, no puede dar efectos restitutorios al gobernado, es decir, aún reuniéndose los requisitos de procedencia antes precisados, no puede ser constitutiva de derechos, pues éstos son propios de la sentencia de fondo, en la que se conceda la protección y amparo de la Justicia Federal al agraviado.

De allí que la institución de la suspensión no proceda concederla en contra de actos consumados, pues de hacerlo la medida cautelar en contra de actos reclamados que se hayan consumado, se estaría restituviendo al gobernado en el goce de un derecho cuyo quebrantamiento no se ha acreditado en el incidente de suspensión, desvirtuándose con ello, la finalidad de la institución en estudio, que es la de preservar la materia del amparo" (pág. 68).

"Por todo lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que en contra de los efectos y consecuencias de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro por haber llegado a la edad límite, consistentes en a) la prestación de sus servicios al Ejército Mexicano y, b) la percepción del haber correspondiente y demás beneficios económicos, no se puede conceder la medida cautelar, porque al haberse consumado la orden referida de baja y alta en situación de retiro de los militares quejosos, y también al haberse consumado los efectos de la orden citada, para, se insiste, que puedan gozar nuevamente de sus haberes y puedan seguir prestando sus servicios dentro de las Fuerzas Armadas Mexicanas como miembros activos, deben dejarse sin efectos las órdenes de baja del activo y ser dados otra vez de alta, para lo cual habrá que dejar sin efectos la orden de baja del Ejército y de alta en situación de retiro, así como realizar los ajustes de cuentas en relación con las compensaciones económicas otorgadas a los quejosos derivadas de la orden de baja y alta en situación de retiro en función del número de años laborados y el cargo ocupado" (págs. 68 y 69).

"Así, de concedérseles la medida cautelar a los gobernados en este caso, en contra de estos actos consumados, se estarían dando efectos restitutorios a la medida cautelar, pues se estaría determinando que se les diera nuevamente de alta en el servicio activo del Ejército y se dejara sin efectos la orden de baja del activo y alta en situación de retiro, con el objeto de que sigan percibiendo sus haberes y sigan desempeñándose en el servicio activo, lo cual sólo es propio, en su caso, del juicio principal, con fundamento en el artículo 80 de la Ley de Amparo" (pág. 69).

"En suma, los efectos y consecuencias de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro de un militar por haber llegado a la edad límite, son actos de carácter consumado que no pueden ser paralizados, porque agotan toda su eficacia en el instante en que se concluye formalmente el procedimiento establecido a esos efectos en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, por lo que, en general, resulta inadmisible conceder la medida cautelar en el amparo para que el afectado vuelva a gozar nuevamente de sus haberes y pueda seguir prestando sus servicios dentro de las Fuerzas Armadas Mexicanas como miembro activo, habida cuenta que ello implicaría darle efectos restitutorios a la suspensión, que sólo son propios del juicio principal.

Por otro lado, es de señalarse que resulta improcedente el otorgamiento de la suspensión contra la orden de baja de un militar por haber llegado a la edad límite, en razón de que, no se acredita el requisito establecido en la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, porque, con la emisión del acto reclamado, no se causan a la parte quejosa daños de difícil reparación" (pág. 70).

"Se dice lo anterior, ya que los daños y perjuicios que se podrían causar al quejoso con la ejecución del acto consisten en dejar de percibir sus emolumentos como personal en activo (y, consecuentemente, comenzar a percibir un haber de retiro) y dejar de fungir como militar en activo. En este sentido, la ejecución del acto reclamado no es de difícil reparación, ya que las prestaciones inherentes al cargo se podrían restituir al peticionario de amparo posteriormente a la concesión del amparo, y sería reincorporado al servicio activo" (págs. 70 y 71).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS. ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS EFECTOS DE LA ORDEN DE BAJA DEL ACTIVO Y ALTA EN SITUACIÓN DE RETIRO POR LLEGAR A LA EDAD LÍMITE QUE FIJA EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 152/2012, 4 de julio de 2012³⁶

Razones similares en CT 249/2015

Hechos del caso

En marzo de 2012 dos personas denunciaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción de criterios entre el sustentado por un tribunal colegiado de Puebla y el sostenido por un tribunal colegiado de la Ciudad de México.

Los criterios versaron sobre la procedencia de la suspensión definitiva solicitada para efecto de que las magistradas y los magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa continuaran en el desempeño de sus funciones, con todas las prestaciones inherentes a su cargo, cuando su periodo de encargo había concluido y habían sido propuestas por el Ejecutivo federal para un nuevo periodo de 10 años, pero la Comisión Permanente del Congreso de la Unión —encargada de aprobar el nombramiento— no había emitido pronunciamiento alguno al respecto.

En el caso de Puebla un juez de distrito concedió la suspensión definitiva contra la omisión referida, pero contra esa decisión se promovió un recurso de revisión. Al resolverlo, el tribunal colegiado decidió revocar la medida cautelar. Explicó que al ser un acto negativo de carácter omisivo, no procede otorgar la medida cautelar solicitada, ya que de hacerlo se abordaría de manera anticipada el fondo del asunto y se darían efectos constitutivos, lo que debe realizarse hasta la sentencia que ponga fin al juicio de amparo.

Añadió que si bien la ley permite que las personas que hayan concluido el periodo para el que fueron nombradas magistradas de Sala Regional puedan ser consideradas para nuevos nombramientos, la suspensión en el amparo tiene como finalidad conservar lo que existe, mas no prorrogar una situación jurídica que fenece en fecha determinada, como ocurre con la terminación del nombramiento.

³⁶ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En el caso de la Ciudad de México también se concedió la suspensión contra la omisión y se promovió un recurso de revisión contra dicha decisión; el tribunal colegiado determinó que al otorgar la medida cautelar el juez de distrito no sustituyó a las autoridades correspondientes para realizar él los nombramientos, pues la suspensión sólo deja las cosas en el estado que se encuentran.

Añadió que con la suspensión no se afectan el interés social ni el orden público, porque la sociedad requiere contar con servidores públicos idóneos. También indicó que con la suspensión no se generaban efectos restitutorios ni constitutivos, pues la omisión reclamada producía como efecto que se retirara al magistrado de su cargo y que, con ello, se le generaba un daño de difícil reparación porque dejaba de ejercer el cargo para el que fue propuesto y se le consideró apto.

Tras los trámites correspondientes, la Segunda Sala procedió al estudio y resolución de la contradicción.

Problema jurídico planteado

Cuando concluye el periodo de nombramiento de las magistradas y los magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y son propuestas por el Ejecutivo federal para un nuevo periodo de 10 años, pero el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente no se pronuncian sobre la aprobación del nombramiento, ¿procede otorgar la suspensión definitiva para que continúen desempeñando las funciones del cargo con todas las prestaciones inherentes?

Criterio de la Suprema Corte

Cuando se reclaman actos negativos, como aquellos en que la autoridad responsable se rehúsa expresamente a actuar en favor de la pretensión de una persona, la suspensión tendría efectos restitutorios si se obliga a la autoridad a actuar en ese sentido, cuestión que es propia de la sentencia que resuelve el juicio de amparo, no de la medida cautelar. Por tanto, en estos casos no procede conceder la suspensión.

Ello ocurre, por ejemplo, cuando una magistrada o magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa concluye su periodo en el cargo y el Ejecutivo federal le propone para un nuevo periodo, pero el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente se abstienen de hacer un pronunciamiento el nuevo nombramiento. En tal situación no procede conceder la suspensión para el efecto de permitirle a la persona continuar desempeñando sus funciones jurisdiccionales con todas las prestaciones inherentes al cargo mientras se resuelve el amparo, pues se trata de un acto de naturaleza negativa.

Justificación del criterio

"[E]l Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores (o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión), nombrará a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que los Magistrados de Sala Regional serán nombrados por períodos de diez años computados a partir de la fecha de su nombramiento y las personas que concluyan el periodo para el que fueron nombradas con ese cargo, podrán ser consideradas para nuevos nombramientos; [...] en el entendido de que cuando un Magistrado esté por concluir el periodo para el que fue nombrado, el Presidente del Tribunal, con tres meses de anticipación, comunicará esta circunstancia al Presidente de la

República y, en su caso, someterá a su consideración la propuesta que previamente haya aprobado el Pleno de la Sala Superior" (pág. 86).

"Si el Presidente de la República determina proponer a un Magistrado en los términos antes precisados, someterá su resolución, a la aprobación de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y en caso de que el Senado de la República o en su caso la Comisión Permanente resuelva no otorgar un nuevo nombramiento al Magistrado de que se trate, lo notificará al interesado expresando los motivos en que sustente su determinación" (págs. 86 y 87).

"La parte quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados "para que las cosas permanezcan en el estado que actualmente guardan y no se le impida desempeñar sus funciones jurisdiccionales, con todas las prestaciones y obligaciones que la misma conlleva, hasta que las responsables reciban notificación sobre lo que se resuelva en el juicio de garantías del que se deriva el presente incidente de suspensión, y continúe en el desempeño de sus funciones como Magistrado de la (...) Sala Regional (...) del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y no sea perturbado en el desempeño de la misma.

Pues bien, no procede el otorgamiento de la medida cautelar solicitada" (pág. 89).

"[C]uando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que actúa por estar en receso el Senado de la República, se abstiene de hacer pronunciamiento alguno en torno de los nuevos nombramientos de los Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal, no procede la suspensión solicitada para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que guardan, y se permita al quejoso extender los efectos de su designación anterior para continuar desempeñando sus funciones jurisdiccionales con todas las prestaciones inherentes al cargo, hasta en tanto se resuelva en definitiva el fondo del juicio de garantías, toda vez que se está en presencia de un acto de naturaleza negativa" (pág. 91).

"En efecto, la suspensión no puede tener efectos restitutorios, pues éstos son exclusivos de la sentencia que otorgue al quejoso la protección solicitada, esto es, la suspensión no puede tener el efecto de invalidar el acto reclamado pues su finalidad se limita a paralizarlo temporalmente.

La paralización temporal de que se trata consiste en impedir para el futuro, el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias del acto reclamado a partir de que se concede la suspensión. Esto determina que el acto reclamado debe ser susceptible de paralización, es decir, debe tratarse de un acto positivo que implique pronunciación, orden o ejecución.

Esto es así, porque si se tratara de actos negativos, que son aquéllos en los que la autoridad se rehusa expresamente a obrar en favor de la pretensión del gobernado, se darían a la suspensión efectos restitutorios al obligar a la autoridad a actuar en el sentido que ordena la garantía, cuestión que es propia de la sentencia que se dicta en el expediente principal del juicio de garantías [...]" (pág. 92).

"[L]a protección constitucional que se otorga contra actos negativos impone a la autoridad responsable la obligación de actuar en el sentido que ordena la garantía individual violada. Luego, es claro que tal obligación únicamente puede derivar de la sentencia definitiva.

En el caso que se analiza, el dictamen de veintiséis de julio de dos mil once, con puntos de acuerdo, formulado por los integrantes de la Tercera Comisión de Trabajo, de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por estar en receso el Senado de la República, en el que se abstuvo de otorgar un nuevo nombramiento a los Magistrados quejosos, constituye un rehusamiento de la autoridad para conferir aquél y esa resolución carece de efectos positivos susceptibles de suspenderse, en tanto que la suspensión no puede tener el efecto de ordenar que se les renueven su nombramientos; de ahí que no se puede conceder la suspensión.

Esto es, en el caso, la conclusión del cargo como Magistrado de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no es consecuencia directa e inmediata de la omisión reclamada sino del término del nombramiento que le fue otorgado" (pág. 93).

"En todo caso, tendrá como efecto que el Magistrado no sea nombrado para un nuevo período, pero no propiamente implica que por ello deje de desempeñar la función, ya que ello es una consecuencia del vencimiento del nombramiento que le fue conferido; de ahí que no se pueda estimar que la omisión reclamada tenga efectos positivos" (págs. 93 y 94).

"En consecuencia, como el acto cuya suspensión se solicita es de carácter negativo, no procede conceder la suspensión solicitada" (pág. 94).

"Sirven de apoyo a esta consideración, en lo conducente, las tesis que enseguida se transcriben:

'ACTOS NEGATIVOS. Un acto tiene el carácter de negativo, cuando la autoridad se rehúsa a hacer algo y la suspensión no puede tener el efecto de ordenar al Juez, que acceda a la petición del quejoso, y por lo mismo, no procede conceder la suspensión'. (Quinta Época, Registro: 352555, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXII, Materia(s): Común, Tesis: Página: 5238).

'ACTOS NEGATIVOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE. Contra ellos es improcedente conceder la suspensión'. (Quinta Época, Registro: 395052, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente; Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte HO, Materia(s): Común, Tesis: 1096, Página: 759, Genealogía: APÉNDICE AL TOMO XXXVI 34 PG. 91, APÉNDICE AL TOMO L 16 PG. 27, APÉNDICE AL TOMO LXIV 15 PG. 27, APÉNDICE AL TOMO LXXVI 41 PG. 99, APÉNDICE AL TOMO XCVII 44 PG. 115, APÉNDICE '54: TESIS 46 PG. 114, APÉNDICE '65: TESIS 21 PG. 54, APÉNDICE '75: TESIS 21 PG. 41, APÉNDICE '85: TESIS 26 PG. 50, APÉNDICE '88: TESIS 77 PG. 126, APÉNDICE '95: TESIS 1096 PG. 759).

'REVOCACIÓN, ABSTENCIÓN DE PROVEER SOBRE LA. Si la autoridad responsable se abstiene de proveer sobre la revocación interpuesta, la suspensión no puede tener efecto de ordenarle al Juez que dé curso a la solicitud del interesado, proveyendo la revocación, y en esa virtud, el acto es típicamente negativo, sin efectos positivos, que directamente emanen del mismo'. (Quinta Época, Registro: 306028, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXXII, Materia(s): Común, Tesis: Página: 625).

'APELACIÓN, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE DE LA RESOLUCIÓN QUE LA DESECHA. Si la autoridad responsable declaró improcedente el recurso de apelación, es decir, estimó innecesario aceptar ese recurso, lo que indudablemente implica un rehusamiento por parte de esa autoridad, a darle curso a la apelación,

como esto constituye típicamente un acto negativo, la suspensión no puede tener el efecto de que se admita el recurso de apelación, por lo que debe negarse'. (Quinta Época, Registro: 347342, Instancia: Tercera Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XCI, Materia(s): Común, Tesis, Página: 2663)" (págs. 94 y 95).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro SUSPENSIÓN. NO PROcede CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE RESOLVER SOBRE LA PROPUESTA DE UN NUEVO NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADO DE SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 255/2015, 3 de febrero de 2016³⁷

Hechos del caso

Una persona que intervino como parte en un recurso de queja denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por un tribunal colegiado en Jalisco y el sostenido por otro tribunal colegiado en Nuevo León.

Los criterios versan sobre los elementos que se deben considerar al evaluar el posible otorgamiento de la suspensión contra un lanzamiento ya ejecutado, particularmente si se debe tomar en cuenta que el acto reclamado ya se consumó o si lo determinante es la ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social, todo ello en apego a la nueva regulación del juicio de amparo derivada de la reforma constitucional de 2011.

En el caso de Jalisco, una persona adulta y algunos niños promovieron un juicio de amparo indirecto contra una orden de lanzamiento emitida por un juez mercantil local, la cual fue ejecutada y terminó con la desposesión del inmueble. El juez de distrito les concedió la suspensión definitiva para el efecto de que recuperaran la posesión del bien inmueble. La empresa tercera interesada promovió un recurso de revisión contra esa decisión.

Al resolver el recurso, el tribunal colegiado confirmó la concesión de la suspensión. Basó su argumentación en la reforma de 2011 a la fracción X del artículo 107 constitucional y sostuvo que a pesar de que el lanzamiento sea un acto consumado, procede otorgar la suspensión con efectos restitutorios, siempre que también se analicen otros elementos importantes, como la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora, el orden público y el interés social, los cuales fueron elevados a rango constitucional. Indicó que, de esta forma, se garantiza la materia del juicio hasta en tanto se emita la sentencia.

En el caso de Nuevo León también se reclamó una orden de lanzamiento ya ejecutada y se solicitó suspenderla. El juez de distrito negó la suspensión provisional. La persona afectada promovió un recurso de queja.

³⁷ Resuelto por unanimidad de cinco votos respecto al fondo del asunto. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Al resolver el recurso, el tribunal colegiado decidió confirmar la negativa de la suspensión, pues consideró que un lanzamiento es un acto consumado y que dicha medida cautelar no puede tener efectos restitutorios respecto de actos de tal naturaleza, salvo en ciertos casos excepcionales en los que se demuestre la afectación directa a derechos humanos, a la luz de la reforma constitucional ya señalada.

Tras seguir los trámites correspondientes, la SCJN procedió a resolver la contradicción.

Problema jurídico planteado

Conforme a la regulación del juicio de amparo derivada de la reforma constitucional de 2011, para determinar si se concede la suspensión contra un acto ya ejecutado, como un lanzamiento, ¿es relevante considerar que se trata de un acto consumado o la medida puede tener efectos de tutela anticipada porque lo determinante es la evaluación de la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora, el orden público y el interés social?

Criterio de la Suprema Corte

De acuerdo con la regulación del juicio de amparo generada desde la reforma a la fracción X del artículo 107 constitucional en 2011, para resolver si se concede la suspensión cuando el acto reclamado es un lanzamiento ya ejecutado debe atenderse al análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social, junto con el peligro en la demora, sin que tenga importancia el hecho de que el acto ya se hubiere efectuado o consumado.

Que el acto de autoridad se hubiere ejecutado sólo puede servir para fijar los efectos de la concesión de la suspensión, en el sentido de si es jurídica y materialmente posible restablecer provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado.

Tomando en cuenta que la suspensión tiene por objeto mantener viva la materia del juicio de amparo y evitar perjuicios derivados del tiempo necesario para la tramitación del juicio, la medida también debe permitir una tutela anticipada a la persona, a fin de mantenerla en el goce de la posesión del bien inmueble cuando se adviertan elementos sobre la apariencia de una violación constitucional en su contra, siempre y cuando no se siga perjuicio al interés social y se otorguen las garantías correspondientes si se afectan derechos de terceras personas.

Por otra parte, si en ese análisis preliminar se advierte que el juicio de amparo es improcedente o que no hay elementos suficientes sobre la apariencia de la violación alegada, la suspensión debe negarse.

Justificación del criterio

"[T]omando en cuenta que la suspensión tiene por objeto mantener viva la materia del juicio de amparo y evitar perjuicios al quejoso derivados del tiempo necesario para la tramitación del juicio, la medida también debe permitir una tutela anticipada al quejoso a fin de mantenerlo en el goce de los derechos afectados con el acto reclamado, es decir, en el goce de la posesión del bien objeto del lanzamiento, cuando se adviertan elementos sobre la apariencia de una violación constitucional en su contra, siempre y cuando

no se siga perjuicio al interés social y se otorguen las garantías correspondientes si se afectan derechos de tercero, de modo que igualmente debe negarse la medida cuando en ese análisis preliminar o vistazo al fondo del asunto, se advierta que el juicio de amparo es improcedente o bien, que no haya elementos suficientes sobre la apariencia de la violación alegada. En ese sentido, en la determinación de si se concede la medida suspensional deja de tener importancia el mero hecho de que el acto de autoridad se hubiere ejecutado; lo cual, en su caso, sólo puede servir para fijar los efectos de la concesión de la suspensión, en el sentido de si es jurídica y materialmente posible restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado" (párr. 29).

"En efecto, desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, la fracción X del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

'Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquéllas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social [...]" (párr 30).

"En dicha reforma, a diferencia del texto anterior, se ordena expresamente al órgano jurisdiccional de amparo realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, a efectos de resolver sobre la concesión de la suspensión del acto reclamado (párr. 31).

"En ese sentido, la Ley de Amparo, al regular lo relativo a la suspensión del acto reclamado, establece que promovida ésta, el órgano jurisdiccional deberá realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social para resolver si concede o niega la suspensión provisional y, en el primer caso, fijar los requisitos y efectos de la medida (artículo 138, fracción I)" (párr. 32).

"[S]e puede apreciar que la nueva regulación de la suspensión del acto reclamado supone un cambio sumamente importante respecto de la función y alcances que se venían dando a dicha medida cautelar en la regulación anterior en su aplicación y la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, donde, bajo la premisa de que la suspensión nunca puede producir los efectos del amparo, o que su materia difiere completamente de la de éste, se negó a la medida la posibilidad de anticipar provisionalmente al quejoso en el goce de los derechos y garantías afectadas con el acto de autoridad" (pág. 36).

"Bajo esa concepción surgieron criterios en el sentido de que la suspensión debe negarse contra actos ya ejecutados o consumados, porque la suspensión no tiene efectos de tutela anticipada del derecho, al considerar que éstos son propios de la sentencia definitiva. Si bien, contradictoriamente, se emitieron diversas tesis en que, de hecho, se daba lugar a esa tutela anticipada de la garantía o derecho violado, aunque no se admitiera expresamente, como cuando con motivo de la suspensión se levantaban los sellos ya fijados en un local que pretendía asegurarse con motivo de una declaración de quiebra, o cuando se concedía la suspensión para que el interventor de una negociación mercantil dejara de ejercer sus funciones" (párr. 37).

"Posteriormente, con la emisión de las tesis de Jurisprudencia del Pleno P.J. 15/96 y P.J. 16/96, se admite abiertamente la posibilidad de efectos de tutela anticipada de la suspensión del acto reclamado, al aceptar que ésta participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; los cuales debían sopesarse con el interés social o el orden público, para hacer prevalecer el interés general sobre el particular" (párr. 39).

"En ese contexto, la reforma constitucional mencionada recoge estos últimos criterios al establecer que se atienda a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora para conceder la medida de suspensión a fin de que cumpla cabalmente su finalidad protectora, al mismo tiempo que ordena ponderarla con los posibles perjuicios al interés social, para evitar abusos en el ejercicio de la acción de amparo, según se determinó en la exposición de motivos [...]" (párr. 40).

"Con lo anterior, por tanto, se admite que la suspensión del acto reclamado participa de la naturaleza de las medidas cautelares, cuya esencia es la de servir de instrumento práctico de eficacia del derecho alegado, entre tanto sigue su curso el proceso ordinario y se dicta la sentencia en que se resuelva con certeza y en forma definitiva sobre tales derechos, para evitar los perjuicios que pudieran derivar del tiempo necesario en el seguimiento del juicio" (párr. 41).

"En ese sentido, la medida cautelar participa de los efectos de la sentencia definitiva del proceso, específicamente de los efectos prácticos, en cuanto permite mantener al afectado en el goce del derecho que aparentemente le asiste mientras se resuelve el juicio, pero corresponde sólo a la sentencia determinar en definitiva sobre los derechos alegados y, en su caso, dejar sin efectos los actos jurídicos" (párr. 44).

"Por eso, los presupuestos de las medidas cautelares son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, es decir, se deben sustentar en un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho alegado por el interesado mediante el examen preliminar que se hace al fondo del asunto (*fumus boni iuris*), así como en la amenaza de que por el tiempo de duración del proceso ese derecho aparente no sea satisfecho (*periculum in mora*). Y las notas distintivas de tales medidas son la instrumentalidad y la provisoriedad, entendidas la primera, en el sentido de que la medida sirve a un proceso principal del cual depende su existencia; y la segunda, no simplemente como algo temporal, sino sobre todo como lo que está destinado a durar hasta en tanto sobrevenga un evento sucesivo: la resolución definitiva, en que se determine con certeza sobre el derecho alegado" (párr. 45).

"Así, considerando a la suspensión del acto reclamado como medida cautelar, se tiene que su objeto primordial es mantener viva la materia del amparo impidiendo que, mientras éste se resuelve en definitiva, el acto reclamado pueda consumarse irreparablemente, caso en el cual ya no habría posibilidades de protección, así como también evitar al agraviado los perjuicios que el acto reclamado pudiera ocasionarle con motivo de la duración del juicio, mediante la anticipación de la tutela cuando se demuestra la apariencia del buen derecho, no se siga perjuicio al interés social y sea jurídica y materialmente posible restablecer al quejoso en el goce de ese derecho" (párr. 47).

"De igual manera, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que la medida suspensional tenga como efecto restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta la sentencia

ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible (segundo párrafo del artículo 147)" (párr. 50).

"[P]uede apreciarse que la suspensión opera sobre las consecuencias o efectos del acto, para que, por virtud de ella, el quejoso siga gozando de la garantía que pretendía arrebatarle el acto violatorio mientras se resuelve el juicio de amparo" (párr. 55).

"En la inteligencia de que no solamente puede actuar mediante la paralización de un estado de cosas para impedir que el acto afectatorio se materialice (medidas conservativas), sino también mediante el restablecimiento al quejoso en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (tutela anticipada)" (párr. 56).

"Lo anterior, bajo el entendido de que la suspensión no podría llevar a constituir derechos que el quejoso no tenía antes de solicitar la medida cautelar, pues la suspensión sólo se justifica cuando hay apariencia suficiente de un derecho previo que necesita de protección provisional por haber sido afectado por un acto probablemente inconstitucional. Por tanto, sin un derecho que corra peligro mientras dura el proceso, no se justifica la medida cautelar" (párr. 57).

"Esto, a reserva de que al dictarse la sentencia se consolide tal protección por estimar que efectivamente le asiste el derecho advertido en el examen preliminar del asunto que se hizo al conceder la medida; o bien, se permita la continuación de los efectos del acto reclamado en razón de haber encontrado que al quejoso no le asiste el derecho alegado" (párr. 58).

"En ese sentido, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo y, por eso, equivale a un amparo provisional o provisorio. Esto, pues mantiene al quejoso en el goce del derecho alegado entre tanto se dicta la sentencia ejecutoria, garantizando la eficacia de la institución de amparo" (párr. 59).

"De ahí que lo determinante para resolver si se concede es el análisis de la apariencia del buen derecho o fumus boni iuris, en cuanto que consiste en un juicio preliminar sobre la conformidad a Derecho de la pretensión del quejoso, o de la inconstitucionalidad del acto reclamado frente al cual se solicita la tutela preventiva de la suspensión" (párr. 60).

"Esto es, en sede cautelar, a diferencia de la principal (la sentencia) basta que del análisis minucioso que lleve a cabo el juez de amparo, aparezca verosímil la existencia del derecho alegado y que por un cálculo de probabilidades, se pueda prever que la providencia principal (sentencia de amparo) declarará el derecho en sentido favorable a quien solicita la medida cautelar, a manera de una hipótesis que puede verse comprobada, o bien, refutada, con los medios de convicción que se alleguen durante el juicio. Lo anterior, con el objeto de evitar que el retraso en la impartición de justicia tenga un impacto negativo a quien, desde un inicio, le asiste la razón, según el principio general relativo a que la necesidad del proceso para obtener la razón, no debe convertirse en un daño para quien la tiene" (párr. 61).

"En el caso en que se reclama un lanzamiento, ese análisis sobre la verosimilitud del derecho puede llevar a resultados diferentes tratándose de una persona extraña a juicio, que respecto de la parte vencida en juicio y contra la cual se decretó el lanzamiento, ya que este último difícilmente contará con algún derecho que proteger a través del juicio de amparo, al haberse determinado por sentencia ejecutoria que debe

dejar de ocupar el inmueble; en tanto que respecto a la persona extraña a juicio, debe valorarse si cuenta con un derecho suficiente para impedir que se le desposea del bien" (párr. 62).

"Puede considerarse que ese análisis resultará más idóneo y mejor sustentado cuando se resuelve sobre la suspensión definitiva, luego de haber oído a las demás partes en el incidente, y de haberse recibido y recabado mayores pruebas que sólo aquellas que el quejoso exhibe con su demanda y con las cuales se resuelve sobre la suspensión provisional. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de que la demanda y sus anexos puedan llegar a formar convicción suficiente en el juez sobre la verosimilitud del derecho para efectos de conceder la suspensión provisional con efectos de tutela anticipada, cuando el promoviente haya acompañado a su demanda constancias con alto valor probatorio sobre su autenticidad y contenido, a grado que un juicio objetivo y racional lleve al juez a la convicción de que difícilmente pudieran las partes aportar otros medios para negar o modificar dicho contenido y valor probatorio, con los cuales se demuestre su derecho y la afectación que resiente con el acto reclamado" (párr. 64).

"La apariencia del buen derecho debe ponderarse con el interés social, según dispone la fracción X del artículo 107 constitucional, y el artículo 138 de la Ley de Amparo, lo cual obedece a que una de las condiciones impuestas en la ley para conceder la medida de suspensión radica en que con ésta no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público (artículo 128), según los casos que, de manera enunciativa, se enlistan en el artículo 129 de la misma ley" (párr. 65).

"En ese sentido, es que en la nueva regulación del juicio de amparo se admite abiertamente la posibilidad de restablecimiento en el derecho vulnerado, con motivo de la suspensión, en los términos del segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, es decir, cuando siendo procedente la suspensión, sea jurídica y materialmente posible dicho restablecimiento" (párr. 67).

"Por tanto, en la regulación originada con la reforma constitucional, carece de relevancia considerar si el acto reclamado ya fue ejecutado o si se consumó, para efectos de resolver si se concede o no la medida cautelar, porque admitiéndose la posibilidad de restablecimiento en el goce del derecho como una resolución anticipada de la tutela que se espera del juicio, lo determinante para conceder la medida debe ser la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social" (párr. 68).

"[B]ajo este nuevo esquema no cabe considerar como regla general la negativa de la suspensión ante actos ejecutados; porque al ampliarse los alcances de los efectos de la medida cautelar de suspensión no sólo a mantener un estado de cosas sino también al restablecimiento en el goce de los derechos, poco importa si el acto reclamado ya se efectuó, mientras sea jurídica y materialmente posible mantener al quejoso en el goce de su derecho durante la tramitación del juicio, una vez hecha la ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social" (párr. 69).

"Debe tenerse en cuenta que respecto de los actos ejecutados irreparablemente, no sólo la suspensión resultaría improcedente, sino también el amparo mismo porque dejaría de tener materia sobre la cual pronunciarse; por ejemplo, si se ejecutara una pena de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos o el tormento" (párr. 70).

"Por tanto, fuera de esos casos en que ni siquiera queda materia para el juicio de amparo, la determinación de si el acto reclamado ya se ejecutó o se llevó a cabo carece de importancia a efectos de establecer si se

concede la suspensión en su contra, en la medida en que ésta también puede tener efectos de un amparo provisional; de manera que más bien debe atenderse a si el restablecimiento en el goce del derecho es posible y no hay impedimento jurídico o material para ello, independientemente de que el acto ya se hubiera llevado a cabo" (párr. 71).

"En razón de lo anterior, cuando el acto reclamado consiste en una orden de lanzamiento ya ejecutada, no basta ese hecho para negar la medida de suspensión, sino valorar la apariencia del buen derecho y el interés social, junto con el peligro en la demora, para determinar si se justifica la tutela anticipatoria a través de la suspensión con efectos de restablecer en la posesión del bien, siempre y cuando no exista impedimento jurídico o material para ello" (párr. 73).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 442/2016, 15 de noviembre de 2017³⁸

Hechos del caso

Una persona, en su calidad de quejoso en un asunto, denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por un tribunal colegiado de Baja California y otro tribunal colegiado de Jalisco. Asimismo, el presidente de la Suprema Corte denunció la posible contradicción de tesis entre otros tres criterios emitidos por distintos tribunales colegiados de la Ciudad de México.

Una vez que el asunto fue integrado, se turnó a la Primera Sala para la elaboración del proyecto de resolución. Dicha Sala consideró que era competente para estudiar y resolver únicamente respecto de la contradicción entre los criterios emitidos por los tribunales colegiados de Baja California y Jalisco, ya que los demás se trataban de órganos del mismo circuito en la misma materia.

El tribunal de Baja California resolvió un recurso de queja que derivó de un juicio de amparo presentado contra el acuerdo dictado por un juez de control, en el que se citó a los quejosos a la audiencia inicial de imputación al proceso, así como contra la omisión del ministerio público de acordar la citación de las partes para agotar un medio alternativo de solución de controversias.

El juez de distrito que conoció del asunto negó la suspensión provisional de los actos reclamados, por lo que los quejosos interpusieron recurso de queja.

El tribunal colegiado declaró infundado dicho recurso, al considerar que de concederse la suspensión provisional respecto de la ejecución de la citación para el desahogo de la audiencia inicial de formulación de

³⁸ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

imputación, se provocaría la parálisis del procedimiento por lo que se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.

Asimismo, señaló que a la fecha de resolver el recurso, la audiencia respecto de la cual se solicitó la suspensión ya había pasado, por lo que conceder la medida cautelar equivaldría a dar efectos restitutorios, los cuales sólo son propios de la sentencia definitiva que se dicte en el juicio de amparo.

Por su parte, el tribunal colegiado de Jalisco resolvió un recurso de queja que derivó de un juicio de amparo presentado contra la negativa del ministerio público de recibir y desahogar pruebas en la averiguación previa. En dicho asunto, el juez de distrito negó la suspensión solicitada, por lo que el quejoso interpuso recurso de queja.

El tribunal revocó la decisión anterior y concedió la suspensión provisional al quejoso. En la sentencia, señaló que el acto reclamado era negativo, pero con efectos positivos, pues el hecho de que no se le permitiera ofrecer ni desahogar pruebas tenía como consecuencia que el imputado no pudiera ejercer plenamente su derecho a una defensa adecuada.

Además, señaló que en el caso se cumplían los requisitos para otorgar la suspensión, ya que no se seguía perjuicio al interés social ni se contravenían disposiciones del orden público, y que de negarse la medida cautelar, podría causarse un daño de difícil reparación al quejoso.

El tribunal determinó que la suspensión solicitada estaba justificada para que se preservara la materia del amparo mientras se resolvía el juicio en lo principal, por lo que existía la posibilidad de restituir al quejoso en el pleno goce de los derechos violados, que es el fin último del amparo.

Concluyó que aunque por regla general no procede la suspensión tratándose de actos negativos, en el caso concreto sí era necesaria, pues podría consumarse irreparablemente el daño o perjuicio relativo a que el quejoso no podría ejercer su derecho de defensa en la etapa de la averiguación previa.

Problema jurídico planteado

Cuando el acto reclamado en un juicio de amparo consista en la citación para comparecer a la audiencia inicial de formulación de imputación o en la negativa de desahogar pruebas en la averiguación previa, ¿se puede conceder la suspensión aunque ello implique darle efectos restitutorios?

Criterio de la Suprema Corte

Es posible que la suspensión en materia penal tenga efectos restitutorios cuando el acto reclamado consista en la citación para comparecer a la audiencia inicial de formulación de imputación o en la negativa de desahogar pruebas en la averiguación previa.

Justificación del criterio

"[E]l 6 de julio de 2011 en la reforma constitucional en materia de amparo, [...] se dotó a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad es conservar la materia de la controversia y evitar que los particulares sufran afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto.

En este sentido la Ley de Amparo vigente en su artículo 147 reguló los efectos que puede tener la suspensión reconociendo explícitamente que ésta puede tener efectos restitutorios" (pág. 27).

"Por tanto, de lo anterior se desprende que de acuerdo a la regulación vigente, cuando se cumplen con los requisitos de procedencia de la suspensión, y de una ponderación de la apariencia de buen derecho contra el interés social, se estima que si ésta es procedente, es posible que la suspensión tenga efectos restitutorios (págs. 27 y 28).

"En efecto, debe entenderse que cuando el artículo se refiere a que se deben dar efectos restitutorios a la suspensión cuando "sea jurídicamente posible"; significa que la suspensión sólo podrá tener esos efectos cuando se cumplan con los requisitos de procedencia, y dárselos no afecte el interés social en mayor medida que la apariencia de buen derecho.

Ahora, lo anterior no significa que mediante la suspensión se puedan constituir derechos que el quejoso no tuviera antes de la demanda de amparo. En efecto, tal como sostuvo previamente esta Primera Sala la suspensión no podría llevar a constituir derechos que el quejoso no tenía antes de solicitar la medida cautelar, pues la suspensión sólo se justifica cuando hay apariencia suficiente de un derecho previo que necesita de protección provisional por haber sido afectado por un acto probablemente inconstitucional. Por tanto, sin un derecho que corra peligro mientras dura el proceso, no se justifica la medida cautelar" (pág. 28).

"[H]asta aquí se ha demostrado que la suspensión, en general, puede tener efectos restitutorios. Resta analizar si hay alguna razón que hiciera que esto no debe ser así en materia penal" (pág. 30).

"En este sentido, la Ley de Amparo ni en la regulación general de la suspensión, ni en la parte específica de la suspensión en materia penal, hace alguna excepción a si la suspensión puede tener efectos restitutorios. En efecto, sólo se limita a establecer los efectos que debe tener la suspensión respecto a algunos actos —ninguno de los cuales fue de los que conocieron los Tribunales Colegiados contendientes—, pero en ningún momento establece que la suspensión en materia penal no puede tener efectos restitutorios. Por lo tanto, es claro que tampoco debe considerarse que la suspensión de los actos antes mencionados no puede tener efectos restitutorios" (págs. 30 y 31).

"[E]sta Primera Sala estima que la suspensión en materia penal de la citación para comparecer a la audiencia inicial de formulación de imputación o la negativa de desahogar pruebas en la averiguación previa, puede tener efectos restitutorios, por lo que los tribunales de amparo no deben negarla porque ésta pueda tener ese tipo de efectos" (pág. 31).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción de tesis denunciada y resolvió que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN EN MATERIA PENAL. ES POSIBLE QUE TENGA EFECTOS RESTITUTORIOS CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA CITACIÓN PARA COMPARRECER A LA AUDIENCIA INICIAL DE FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN O RESPECTO A LA NEGATIVA DE DESAHOGAR PRUEBAS EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

Hechos del caso

Una persona, en carácter de autorizada de la recurrente en un recurso de queja resuelto por un tribunal colegiado de Nuevo León, denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por el tribunal mencionado y los criterios sostenidos por un tribunal colegiado de Chihuahua y un tribunal colegiado de San Luis Potosí.

La Corte estimó que únicamente existe tal contradicción entre los criterios sustentados por el tribunal colegiado de Nuevo León y el tribunal colegiado de Chihuahua. Los criterios versaron sobre si procedía o no en la suspensión provisional ordenar el suministro gratuito del medicamento solicitado por la persona quejosa. En ambos casos, dichos medicamentos fueron prescritos por un médico ajeno a los organismos de salud y no se encontraban previstos en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Público regulado en los artículos 28 y 29 de la Ley General de Salud.

El tribunal colegiado de Nuevo León, al resolver un recurso de queja, calificó de infundados los argumentos dado que previamente a que el Estado suministre los medicamentos debe tener garantía de su eficiencia, seguridad y eficacia terapéutica. Por lo anterior, únicamente los medicamentos que estén incluidos en el cuadro básico, tras el análisis de la Comisión Interinstitucional, serán susceptibles de suministrarse. Esto debido a que el proceso de inclusión de dicho catálogo tiene como objetivo garantizar los aspectos mencionados y cumplir con las obligaciones que involucra el derecho a la salud. Además, consideró que no estaba demostrado que las autoridades sanitarias del país hubieran comprobado la seguridad, eficacia terapéutica y eficiencia del medicamento en cuestión, por lo que la opinión de un médico no puede sustituir el trabajo que realiza la Comisión de la institución conforme a los lineamientos de las normas jurídicas que lo rigen.

Por su parte, el tribunal colegiado de Chihuahua, al resolver un recurso de queja, otorgó efectos restitutorios provisionales y anticipados a la suspensión y modificó los efectos de la medida para ordenar que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado suministrara de manera inmediata y sin dilación alguna el medicamento al quejoso, en la cantidad y periodicidad indicados por el médico tratante, aplicando los procedimientos o mecanismos necesarios para lograr ese propósito, como sería la compra del producto o en última instancia su reembolso al particular. Estimó que se actualizaba el peligro en la demora porque si durante la tramitación del juicio no se administraba el medicamento se ponía en riesgo la salud e incluso la vida del paciente, sin poder restituir la afectación con una sentencia favorable.

Tras el trámite correspondiente, el asunto fue turnado a la Segunda Sala de la Suprema Corte para elaborar la resolución.

Problema jurídico planteado

¿Es procedente en la suspensión provisional ordenar el suministro gratuito del medicamento solicitado por el quejoso?

³⁹ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

Criterio de la Suprema Corte

El juez de distrito debe conceder la suspensión provisional para el efecto de que los médicos de la institución responsable revisen de inmediato la solicitud del promovente y certifiquen si el medicamento solicitado es de mayor eficacia terapéutica, seguridad y eficiencia para el padecimiento del quejoso, esto comparado con otras alternativas que sí están incluidas en el cuadro básico o Compendio Nacional de Insumos para la Salud o en los catálogos institucionales.

Si de la conclusión de ese análisis se desprende que el medicamento solicitado es el mejor tratamiento para la o el paciente-quejoso, la institución debe otorgarlo de inmediato y para ello debe realizar los trámites correspondientes.

Si, por lo contrario, se concluye que no es así, se comunicará un dictamen al paciente para que decida de manera informada sobre su tratamiento. Y en caso de que subsista la controversia, ésta sólo podrá decidirse en la resolución sobre la suspensión definitiva o en el fondo del amparo. Esto último con la condición de que esté demostrado que el medicamento cuenta con el registro sanitario que exigen las leyes en materia de salud, ya sea porque se acreditó esa información con los documentos anexos a la demanda, porque el secretario certificó esa información en los sitios correspondientes, o en el caso de no existir información confiable al respecto, se ordenará la verificación a los médicos de la institución responsable en cumplimiento de la suspensión.

Justificación del criterio

"En esos asuntos, esta Segunda Sala determinó que el derecho a la protección de la salud no implica que el Instituto de Seguridad Social esté obligado a suministrar cualquier medicamento que le sea solicitado por sus derechohabientes y beneficiarios, ya que la prestación de los servicios básicos de salud debe sujetarse al Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud previsto en el artículo 28 de la Ley General de Salud; y, por tanto, sólo podrá prescribir y suministrar los que se encuentren incluidos en dicho Cuadro" (pág. 39).

"De estos precedentes, se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el Estado se encuentra obligado a prestar el servicio básico de salud consistente en la atención médica integral, dentro de la cual se incluye la obligación de suministrar los medicamentos básicos para el tratamiento correspondiente" (pág. 43)

"Asimismo, en los pronunciamientos de fondo se ha determinado que la no inclusión de un medicamento en los cuadros o compendios oficiales de medicamentos no es un obstáculo insuperable, para que las instituciones públicas proporcionen los tratamientos adecuados en cada caso" (pág. 43)

"Estos precedentes muestran la diversidad de supuestos fácticos que pueden presentarse en torno a la no inclusión de un medicamento en el Cuadro Básico de Medicamentos e Insumos, los cuales han determinado las medidas de restitución que se han dictado en cada caso concreto. También se advierte que es posible que la negativa de la autoridad se refiera a un medicamento que sí este previsto en dichos catálogos" (pág. 44).

"A pesar de esa diversidad, en todos esos precedentes se ha sostenido que la no inclusión de un medicamento en los cuadros o compendios oficiales de medicamentos no es un obstáculo insuperable para que las Instituciones públicas lo proporcionen, pero esa uniformidad no lleva a concluir que siempre la reparación del derecho a la salud debe consistir en que se suministre el medicamento que se solicitó en la demanda de amparo" (pág. 44).

"Por otra parte, con base en los parámetros fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tampoco puede afirmarse que exista un derecho absoluto e incondicionado a recibir del Estado cualquier medicamento que se le solicite, con la sola justificación de la receta expedida por un médico especialista" (pág. 44).

"A su vez, la Observación General Número 14 del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su punto 12, respecto a la disponibilidad, en el punto 12, inciso a), se afirma que '[C]ada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud. (...)' y refiere que dichos servicios deben incluir (...) los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la OMS" (pág. 47).

"En relación con la calidad, en el punto 12, se dispone que, además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas" (págs. 47-48).

"De estos parámetros internacionales, cabe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la obligación general se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, y ha adoptado de manera reiterada los criterios fijados en la Observación General Número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, quien ha referido una serie de elementos esenciales e interrelacionados, que deben satisfacerse en materia de salud: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

Para este asunto, resultan especialmente relevantes los criterios de disponibilidad y calidad. Conforme al parámetro internacional, la exigencia de disponibilidad de los servicios de salud estatales deben incluir los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la Organización Mundial de la Salud. En relación con la calidad, se exige que los medicamentos y equipo hospitalario sean científicamente aprobados y en buen estado" (pág. 48).

"Conforme a lo hasta aquí expuesto, la falta de inclusión del medicamento en el Cuadro Básico de Medicamentos o Insumos no basta para justificar la negativa de la Institución de Seguridad Social para otorgar el medicamento solicitado como parte del tratamiento que está obligada a prestar, pero la sola prescripción del medicamento por un especialista, ajeno a las Instituciones públicas, es insuficiente para vincular al Estado a suministrar un medicamento que no se encuentra incluido en ese catálogo" (págs. 48-49).

"No puede anticiparse que en todos los casos en que se reclame a una Institución de Seguridad Social la omisión de proporcionar un medicamento no incluido en el Cuadro Básico de Insumos, se otorgará la

protección constitucional para que se suministre el medicamento porque haya sido recetado o prescrito por un especialista de la salud ajeno a dichas instituciones. Sin embargo, sí es incontrovertible que toda persona tiene derecho a recibir la atención médica integral, que incluye un tratamiento adecuado que incluye el suministro de medicamentos de calidad, y con pleno respeto a los derechos que le asisten como usuario de los servicios de salud, como es el derecho al consentimiento informado.

Cabe precisar que si bien el juzgador de amparo goza de amplias facultades para valorar las documentales que le son exhibidas, en la determinación de la suspensión provisional no es posible determinar con certeza si el medicamento solicitado en la demanda de amparo consiste en el tratamiento adecuado para el quejoso, en tanto que aún no se han requerido los informes de la autoridades responsables. Por otra parte, el juzgador no es perito en medicina para evaluar o modificar la prescripción del médico tratante, de manera que su determinación únicamente puede encauzar provisionalmente las medidas adecuadas y urgentes para la protección de la salud de los promoventes, sin que pueda sustituirse en el ámbito técnico de decisión que corresponde a los médicos tratantes y a la Institución responsable" (pág. 49)

"No se soslaya que en este tipo de casos, como los que dieron origen a esta contradicción, la salud de los quejosos está comprometida a tal grado que puede existir una alta probabilidad de que ante el retraso en la adopción de las medidas pertinentes prevalecería una situación de la que pueden derivar daños o perjuicios irreparables en la vida o integridad física de los quejosos (págs. 49-50).

"Sin embargo, esa circunstancia de urgencia no puede constituir una razón para que el juzgador ordene, de manera inmediata y sin verificación técnica alguna, el suministro del medicamento solicitado, con lo cual también puede poner en riesgo la salud del promovente. Más bien, esta situación exige cautela y que se dicten las medidas apropiadas en interés de la salud del quejoso y para que se garantice el mejor medicamento para su padecimiento, con la debida supervisión médica.

De no satisfacerse la verificación de la existencia del registro sanitario exigido por la ley, así como la evaluación previa y confiable de los médicos de la Institución responsable, resulta claro que el Juez de Distrito no puede sustituir la valoración médica y ordenar directamente en la suspensión provisional el suministro o aplicación del medicamento en cuestión, sin esos elementos o requisitos determinantes.

Por tanto, el Juzgador debe proveer que la autoridad responsable demuestre que ha adoptado todas las medidas adecuadas para garantizar la atención médica integral de los quejosos, en la que se garanticen los demás derechos que asisten al quejoso en su calidad de usuario de los servicios de salud, como es el derecho al consentimiento informado respecto del tratamiento médico que se proponga, y del que deriva precisamente que su solicitud de medicamento sea analizada mediante una verificación técnica razonable que no se limite a la constatación del Cuadro Básico de Medicamentos e Insumos o de sus propios catálogos institucionales, siempre que cuente con el registro sanitario previsto en el artículo 222 de la Ley General de Salud, que compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris). Para ese efecto los médicos de la Institución tendrían que certificar cuál es el mejor tratamiento, en cuanto a su eficacia terapéutica, seguridad y eficiencia, para el padecimiento del quejoso, y de resultar que el medicamento solicitado por éste es el adecuado, la autoridad deberá proporcionarlo de inmediato, adoptando las medidas necesarias para ello" (pág. 50).

"Cabe destacar que esas medidas de garantía deben entenderse con la salvedad de que si el medicamento está previsto en el catálogo de insumos vigente, regulado por el artículo 28 de la Ley General de Salud o por la normativa aplicable a la Institución de Seguridad Social, y resulta ser el adecuado para el tratamiento del quejoso, la autoridad deberá demostrar que el medicamento ya fue suministrado, o bien que ha adoptado todas las medidas necesarias para proporcionarlo.

Con el fin de dictar la suspensión provisional, el juzgador federal deberá verificar si en la demanda se justificó que el medicamento cuenta con el registro sanitario correspondiente. De no ser así, podrá ordenar que el secretario certifique si en los sitios oficiales de Internet de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios obra tal registro. De no existir información confiable al respecto, tal verificación corresponderá realizarla a la autoridad responsable" (pág. 51).

"Para resolver tal cuestión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el Juez de Distrito debe conceder la suspensión provisional para el efecto de que los médicos de la Institución responsable, de inmediato, revisen la solicitud del promovente y certifiquen si el medicamento es el de mayor eficacia terapéutica, seguridad y eficiencia para el padecimiento del quejoso, comparado con otras alternativas que sí están incluidas en el Cuadro Básico o Compendio Nacional de Insumos para la Salud o en sus propios catálogos institucionales, y si la conclusión de ese análisis es que el medicamento solicitado es el mejor tratamiento para el paciente-quejoso, la Institución debe otorgarlo de inmediato, y para ello debe realizar los trámites correspondientes; de no ser así, comunicará su dictamen al paciente para que éste decida, de manera informada, sobre su tratamiento, en el entendido que de subsistir la controversia, ésta sólo podrá decidirse en la resolución sobre la suspensión definitiva o el fondo del amparo, según sea el caso. Lo anterior, con la condición de que esté demostrado que el medicamento cuenta con el registro sanitario que exige el artículo 222 de la Ley General de Salud, que compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), sea porque se acreditó con los documentos anexos a la demanda, porque el secretario certificó esa información en los sitios oficiales correspondientes, o en su defecto, y para el caso de no existir información confiable al respecto, se ordenará que la verificación sea realizada por los médicos de la Institución responsable en cumplimiento de la suspensión" (págs. 51-52).

"Lo anterior, porque conforme a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 147 de la Ley de Amparo, aplicable en lo conducente a la suspensión provisional conforme al artículo 157 de esa ley reglamentaria, es posible ordenar el restablecimiento del derecho o garantía afectado por el acto reclamado. Tomando en cuenta la urgencia de la medida y que el quejoso tiene derecho a recibir los medicamentos de calidad que sean necesarios para su padecimiento, como parte de la atención médica integral que se encuentra obligada a otorgar la Institución de seguridad social, como efecto de la suspensión provisional el Juez de Distrito debe ordenar las medidas que se especifican en esta decisión, las cuales tienden a verificar la existencia del registro sanitario exigido por la ley, así como la evaluación previa y confiable de los médicos de la Institución responsable, ya que sin esos elementos determinantes el Juez de Distrito no puede sustituirse en la valoración médica y ordenar directamente en la suspensión provisional el suministro o aplicación del medicamento en cuestión" (pág. 52).

Decisión

La Suprema determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE OTORGARSE PARA QUE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE, DE INMEDIATO, ANALICE Y CERTIFIQUE EL MEJOR MEDICAMENTO PARA EL

PADECIMIENTO DEL QUEJOSO, EN COMPARACIÓN CON LOS MEDICAMENTOS PREVISTOS EN EL CUADRO BÁSICO O COMPENDIO NACIONAL DE INSUMOS PARA LA SALUD.

SCJN, Segunda Sala, Revisión en Incidente de Suspensión 3/2022, 26 de octubre de 2022⁴⁰

Hechos del caso

Poco antes de terminar su encargo, el magistrado de una sala regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa promovió un juicio de amparo en contra de 1) todas las leyes, reglamentos y acuerdos que regulan la designación y ratificación de los magistrados de las salas regionales de dicho tribunal; 2) varios oficios emitidos por el magistrado presidente de este órgano entre los que le ordenaban entregar su magistratura, y 3) la omisión del presidente de la república de tramitar el procedimiento de su ratificación.

Al presentar su demanda, el hombre solicitó la suspensión provisional y definitiva en contra de todos estos actos.

El juzgado de distrito que conoció del caso negó la suspensión de algunos actos debido a su inexistencia. Sin embargo, concedió la suspensión definitiva del resto para efectos de que las autoridades no exigieran al magistrado la entrega de su ponencia y permitirle continuar en el ejercicio de su encargo en tanto se resolvía el asunto en lo principal.

Ante esta determinación, el titular de la unidad de asuntos jurídicos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en representación de las autoridades responsables de ese órgano jurisdiccional, interpuso un recurso de revisión, en el que el titular alegó que existía jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que impedía conceder la suspensión para obtener la ratificación del encargo como magistrado del tribunal en cuestión. Asimismo, alegó que, de acuerdo con la legislación en materia de amparo, la suspensión no puede tener efectos restitutorios.

La SCJN determinó ejercer su facultad de atracción para conocer del medio de impugnación mencionado.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Es posible conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios en virtud de lo dispuesto en los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución federal y 147 de la Ley de Amparo?

2. A la luz del nuevo marco normativo, ¿es posible conceder la suspensión contra la omisión de resolver sobre la propuesta o nombramiento de magistrados integrantes del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y con ello abandonar el criterio emitido en la contradicción de tesis 152/2012?

Criterios de la Suprema Corte

1. Sí, la suspensión es una medida cautelar con la que no sólo se conserva la materia de la controversia, sino que, con base en un análisis preliminar de la litis constitucional, puede tener un efecto de tutela anticipada, es decir, efectos restitutorios.

⁴⁰ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

2. Sí, el nuevo marco normativo permite conceder la suspensión contra actos de naturaleza negativa; porque con la medida no se está ordenando ratificar a la magistrada o magistrado que promovió el juicio de amparo, y porque sí es posible otorgar efectos restitutorios sobre la base de un examen preliminar de la probable constitucionalidad de los actos reclamados. Por lo tanto, las conclusiones expresadas permiten abandonar el criterio de la contradicción de tesis 152/2012.

Justificación de los criterios

1. "En el primero de los agravios la recurrente argumenta que el Juez de Distrito omitió analizar la prueba consistente en el nombramiento del quejoso como Magistrado de Sala Regional, el cual tiene una vigencia específica que no puede ser extendida en el tiempo y, de haberla valorado, habría advertido que es la prueba que le impedía dar a la suspensión efectos restitutorios y constitutivos de derechos en favor del quejoso, por tanto, incumplió con los principios de congruencia y exhaustividad que debe tener toda sentencia; además de que llevó a cabo un prejuzgamiento de los actos reclamados con base en argumentos de fondo, lo que no es propio del incidente de suspensión, lo cual provocó que le diera efectos restitutorios y constitutivos de derechos a la medida cautelar, en beneficio del promovente del amparo. De ahí que debe revocarse la resolución recurrida y negar la suspensión de los efectos y consecuencias de los actos reclamados" (párr. 43).

"[E]l Juez de Distrito en la resolución interlocutoria precisó que la acción constitucional gira en torno a la posibilidad de ratificación del quejoso en términos del artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que existe apariencia del buen derecho ya que ese dispositivo no establece expresamente que el magistrado de sala regional al concluir su nombramiento de diez años, deba dejar de desempeñar en automático el cargo conferido y, por tanto, estimó que ello será hasta el momento en que el órgano competente encargado para pronunciarse sobre su ratificación, esto es, el Senado de la República o, en sus recesos, la Comisión Permanente, haya determinado la no ratificación del quejoso, momento en el cual éste se verá impedido de seguir ejerciendo la magistratura" (párr. 46).

"Decisión que apoyó en precedentes de esta Suprema Corte que se refieren a los procedimientos de ratificación de juzgadores de las entidades federativas, así como a lo dispuesto en los artículos 107, fracción X, de la Constitución Federal y 138, de la Ley de Amparo" (párr. 47).

"Asimismo, subrayó que con la medida se estaría manteniendo una situación de hecho, ya que al presentar la demanda el quejoso ejercía el cargo de magistrado, de ahí que la medida cautelar no está constituyendo un derecho del que no gozara al momento de la presentación de la demanda; además de que cuenta con estabilidad en el cargo, por virtud de su nombramiento y hasta que la autoridad correspondiente no determine de forma fundada y motivada no ratificarlo" (párr. 48).

"Posteriormente, expresó que no desconoce la jurisprudencia 2a./J. 92/2012 pero no resulta aplicable al caso, ya que no se combate una omisión sino el acto que ordena al quejoso entregar su ponencia; aunado a que ese criterio se centró en la imposibilidad de otorgar efectos restitutorios a la medida cautelar, supuesto que ya no opera en términos de las normas que actualmente rigen el juicio de amparo" (párr. 49).

"Precisado lo anterior, debe decirse que los argumentos planteados son infundados ya que, en primer término, de la lectura a la resolución recurrida se advierte que el Juez de Distrito no desconoció el nombramiento del quejoso como magistrado de Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, concretamente su duración por diez años, pues así lo refirió en sus consideraciones; por tanto, no incurrió en la omisión que le atribuye la autoridad responsable recurrente; y el hecho de que al momento de valorarlo no haya decidido negar la medida cautelar sobre la base de lo argumentado en los informes previos, no significa que haya cometido la irregularidad que se aduce" (párr. 52).

"Relacionado con la valoración del nombramiento esta Segunda Sala determina que la conclusión del a quo es correcta, es decir, sí es posible conceder la medida cautelar con efectos restitutorios, en virtud de lo dispuesto en los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Federal y 147 de la Ley de Amparo, por los cuales la suspensión es una medida cautelar con la que no sólo se conserva la materia de la controversia, sino que, con base en un análisis preliminar de la litis constitucional, puede tener un efecto de tutela anticipada, es decir, efectos restitutorios" (párr. 53).

"El Tribunal Pleno en las ejecutorias de las que derivaron las jurisprudencias identificadas con los números P.J.15/96 y P.J. 16/96, introdujo el concepto de la apariencia del buen derecho, reconociendo desde ese entonces a la suspensión en el juicio de amparo, el carácter de medida cautelar, esto como resultado de una interpretación a lo dispuesto en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal vigente en mil novecientos noventa y seis" (párr. 54).

"Como resultado de las distintas reformas constitucionales y legales sobre el juicio de amparo, se tiene que el marco normativo que actualmente rige, regula expresamente la suspensión como medida cautelar, por virtud de la cual puede tener efectos de tutela anticipada, o efectos restitutorios, ya que el artículo 107, fracción X, primer párrafo constitucional establece que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social" (párr. 55).

"A su vez, el diverso 147 de la Ley de Amparo prevé que en los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá 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, y que 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" (párr. 56).

"Estas disposiciones son el fundamento por el cual la suspensión puede tener efectos restitutorios, de ahí que, con sustento en ellas, ha lugar a formular un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho alegado por el quejoso, mediante el examen preliminar del fondo del asunto, y la amenaza de que por el tiempo de duración del proceso, ese derecho apparente no sea satisfecho. Condiciones que permiten confirmar la concesión de la suspensión con los efectos fijados por el a quo, en virtud de que el quejoso, al momento de promover el juicio de amparo, ejercía el cargo de magistrado; pero sobre todo, porque se encuentra incluido en [un] oficio [de junio de 2021], por el cual se le informa que el Pleno General de la Sala Superior

del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, aprobó las evaluaciones de los magistrados cuyo nombramiento está próximo a vencer, por lo que se le solicitó sometiera a consideración del Presidente de la República las propuestas para un nuevo nombramiento de ocho magistrados" (párr. 57).

"Esto evidencia que hasta en tanto no se tenga una determinación por parte de las autoridades responsables involucradas en el procedimiento de ratificación del quejoso como magistrado, se entiende que éste se encuentra en trámite y, por ende, subsiste la posibilidad de que obtenga la ratificación a que se refiere el artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues a pesar de que el oficio mencionado fue recibido en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el siete de junio de dos mil veintiuno, a la fecha no existe decisión fundada y motivada que defina la ratificación en el cargo de magistrado que defiende el quejoso" (párr. 58).

"Consecuentemente, la resolución interlocutoria no viola los principios de congruencia, exhaustividad, estricto derecho y debido proceso a que se refiere la autoridad responsable en su agravio, ya que el a quo emitió su determinación atendiendo a todos los aspectos propios del incidente de suspensión, es decir, a lo expuesto en la demanda de amparo, las constancias que se acompañaron a ésta y a los informes previos" (párr. 59).

"Aún más, la lectura integral de la resolución que se analiza demuestra que se encuentra debidamente fundada y motivada pues además de observar el artículo 107, fracción X, primer párrafo de la Constitución Federal y las disposiciones expresas de la Ley de Amparo en materia de suspensión, apoyó su decisión en precedentes de esta Suprema Corte referentes a la institución jurídica de la ratificación de los juzgadores, los que si bien se refieren a magistrados de tribunales superiores de justicia locales, también lo es que contienen consideraciones que orientan la decisión adoptada, por la importancia de observar fielmente las reglas de ratificación por las cuales se logra el respeto a las garantías judiciales y, con ellas, a la independencia judicial, de la que no sólo se ve beneficiado el juzgador, sino toda la sociedad como lo exige el artículo 17 constitucional" (párr. 60).

2. "Por otra parte, es infundado el segundo de los agravios en el que la autoridad responsable recurrente alega que el Juez de Distrito no aplicó la jurisprudencia de esta Segunda Sala que establece que no puede otorgarse la medida cautelar con efectos restitutorios o constitutivos de un derecho que ya no tiene la parte quejosa, ya que en el expediente quedó acreditado que ha concluido el periodo de diez años para ejercer el cargo de magistrado de Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa" (párr. 61).

"La jurisprudencia a la que quiso referirse la autoridad responsable se identifica con el número 2a./J.92/2012 (10a.) y lleva el rubro de: SUSPENSIÓN. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE RESOLVER SOBRE LA PROPUESTA DE UN NUEVO NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADO DE SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA" (párr. 62).

"En relación con ese criterio el a quo expresó que no resulta aplicable al caso porque en el amparo no se combatió una omisión, sino el acto en el que se ordena al quejoso la entrega de su ponencia; y porque en la ejecutoria respectiva no se resolvió que la continuación de un magistrado en su plaza, mientras se resuelve sobre la constitucionalidad de su no renovación, sea en sí misma violatoria del interés social y

de normas de orden público, sino que se centró en la imposibilidad de otorgar efectos restitutorios a la medida cautelar, supuesto que, en términos de las normas que actualmente rigen en el juicio de amparo, ya no opera" (párr. 63).

"Consideraciones que no son combatidas por la autoridad responsable en su agravio; pero con independencia de la deficiencia de sus argumentos, no le asiste la razón, pues como ya se apuntó en los párrafos que anteceden, las disposiciones que rigen en materia de suspensión no sólo permiten una medida conservativa, sino que autorizan una tutela anticipada o restitutoria, es decir, la medida cautelar puede anticipar provisionalmente los efectos de la sentencia de amparo, siempre y cuando se acrediten los requisitos de procedencia que prevé la propia normativa, es decir, que en términos de los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, el quejoso solicite expresamente la suspensión; que los actos reclamados existan; que su naturaleza permita que los efectos que generen sean susceptibles de suspensión; que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y, desde luego, el examen de la apariencia del buen derecho" (párr. 64).

"Estos requisitos se encuentran acreditados en el incidente de suspensión, lo que se desprende de la lectura a la resolución interlocutoria" (párr. 65).

"En este sentido, este Tribunal Constitucional con base en la apariencia del buen derecho decide que la conclusión del Juez de Distrito es correcta, pero no sólo eso, conviene abundar en lo que toca el interés social. Al respecto, la medida cautelar respeta las disposiciones que conforman el sistema que rige en el procedimiento de ratificación de los magistrados de Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, con ello, se procuran las condiciones que permiten que la administración de justicia en esa materia no se vea entorpecida por los efectos y consecuencias derivados de los actos reclamados" (párr. 66).

"En otras palabras, si se toma en cuenta que el quejoso para efectos de la ratificación, fue sometido a una evaluación interna que llevó a cabo la Junta de Gobierno y Administración de ese órgano jurisdiccional, la cual concluyó con una calificación positiva de su desempeño como juzgador, esto permite concluir en principio, que la sociedad se verá beneficiada con la continuación en el cargo de una persona que ha demostrado desempeñarlo con las exigencias propias de la administración de justicia, según la calificación plasmada en la evaluación; en consecuencia, con la medida cautelar no se afecta el interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público" (párr. 67).

"La existencia de esa evaluación positiva del desempeño del quejoso como magistrado, es factor fundamental para la concesión de la medida cautelar, ya que con ello se tiene por acreditada la apariencia del buen derecho; de ahí que cuando se carezca de un documento con esas características no será procedente conceder la suspensión" (párr. 68).

"Las conclusiones expresadas permiten abandonar el criterio de la contradicción de tesis 152/2012, de donde derivó la jurisprudencia 2a./J. 92/2012 (10a.), que expresamente establece que no procede conceder la suspensión contra la omisión de resolver sobre la propuesta o nombramiento de magistrados de Sala Regional del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto porque el nuevo marco normativo permite conceder la suspensión contra actos de naturaleza negativa; porque con la medida no se

está ordenando ratificar al quejoso y porque sí es posible otorgar efectos restitutorios sobre la base de un examen preliminar de la probable constitucionalidad de los actos reclamados" (párr. 69).

"Cabe reiterar que el Juez de Distrito sí se pronunció sobre los alcances del nombramiento del quejoso, concretamente su duración, así como de lo expuesto en los informes previos; y la circunstancia de que los actos reclamados a la ahora recurrente tengan el carácter de negativos como ella los califica, no es impedimento para el otorgamiento de la suspensión, pues como se apuntó, la suspensión en el juicio de amparo tiene el carácter de una verdadera medida cautelar, que no sólo busca conservar la materia del juicio, sino incluso, un efecto de tutela anticipada, a fin de evitar perjuicios al quejoso por el tiempo que se lleve la tramitación del juicio; aunado a que no sólo éste se ve beneficiado con la decisión, sino el interés general, porque al permitírselle continuar desempeñando el cargo, no se ve entorpecida la administración de justicia, la cual estará a cargo de una persona que ha sido evaluada de manera positiva por la instancia competente del propio Tribunal" (párr. 70).

Decisión

La Segunda Sala desechó el recurso de revisión y confirmó la resolución recurrida. Subrayó que los efectos restitutorios de la medida cautelar consisten, como lo precisó el juzgado de distrito, en que no se exigiera al magistrado que promovió el amparo la entrega de la magistratura y que continuara en el ejercicio de su encargo en tanto es emitida la determinación correspondiente a la ratificación solicitada o se resuelve el asunto en lo principal.

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Criterios 338/2022, 12 de abril de 2023⁴¹

Hechos

En octubre de 2022 la persona promovente de varios juicios de amparo denunció la posible contradicción de criterios entre los sostenidos por un tribunal colegiado de la Ciudad de México, un tribunal colegiado en Chihuahua y otro tribunal colegiado, también de Chihuahua. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estimó que sólo se actualizó la contradicción entre uno de los tribunales de Chihuahua y el tribunal de la Ciudad de México.

Los criterios versaron sobre los parámetros que debe tomar en cuenta el juzgador o juzgadora para analizar la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios ante la eventualidad de que con su concesión se deje sin materia el juicio en lo principal.

En el caso de la Ciudad de México una mujer promovió un amparo indirecto contra la negativa de una autoridad administrativa de reconocerle el carácter de tercera interesada en un procedimiento de investigación por presunta responsabilidad de faltas administrativas, que se llevaba a cabo contra su cónyuge. El juzgado de distrito que conoció del juicio le negó la suspensión provisional y posteriormente la definitiva. Contra esa decisión promovió un recurso de revisión.

⁴¹ Resuelto por mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

Al resolverlo, el tribunal colegiado sostuvo que en caso de que se solicite la suspensión respecto de un acto con efectos negativos se podrá restituir provisionalmente el derecho violentado, siempre que para su concesión se analice la posible afectación al interés social, la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida, la configuración de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

Añadió que la finalidad del procedimiento de investigación es conceder plena participación de sujetos relacionados con las conductas sancionables, por lo que en el caso era posible restituir provisionalmente el derecho defendido por la mujer; sin perjuicio de que, en caso de que se negara la protección constitucional solicitada, la autoridad responsable podría rectificar y no tomar en consideración las pruebas aportadas por ella.

En el caso de Chihuahua una servidora pública del Poder Judicial local presentó una denuncia por posibles responsabilidades administrativas. La autoridad responsable omitió iniciar el procedimiento de investigación correspondiente. Contra esa omisión, la mujer promovió un juicio de amparo indirecto. Aunque el juez de distrito concedió la suspensión provisional contra una primera omisión, la mujer amplió su demanda y solicitó una nueva suspensión, la cual fue negada porque el juez consideró que si la medida cautelar tuviera exactamente los mismos efectos que una posible sentencia en que se concediera el amparo, la suspensión debería negarse para preservar la materia del juicio.

Contra esa decisión, la mujer promovió un recurso de queja. Al resolverlo, el tribunal colegiado confirmó la decisión de negar la suspensión. Indicó que de conceder la suspensión en los términos solicitados por la mujer, es decir, para que cesara la omisión de iniciar la investigación de las irregularidades que denunció, se restituiría totalmente el goce del derecho fundamental posiblemente afectado con la omisión de la autoridad, lo que automáticamente dejaría sin materia el juicio de amparo en lo principal.

Añadió que en caso de que se solicite la medida cautelar respecto de un acto con efectos negativos existirá una imposibilidad jurídica para concederla, porque la suspensión únicamente tiene la posibilidad de paralizar actos.

En un primer momento, el asunto se turnó a la ponencia de la ministra Yasmin Esquivel Mossa, pero su proyecto fue desecharlo por mayoría de cuatro votos, por lo que el asunto fue returnado a la ponencia del ministro Luis María Aguilar Morales. Seguidos los trámites correspondientes, la Segunda Sala procedió a su resolución.

Problema jurídico planteado

Cuando en un juicio de amparo indirecto se solicita la suspensión y ésta podría tener efectos restitutorios, ¿qué criterio deben seguir los órganos jurisdiccionales para verificar si esos efectos podrían dejar sin materia el fondo del asunto?

Criterio de la Suprema Corte

Al conceder la suspensión con efectos restitutorios, los órganos jurisdiccionales deben verificar que la restitución en el goce del derecho pueda ser transitoria —que sólo tenga efectos durante el tiempo que dure

el juicio— y que, en caso de que la sentencia definitiva sea adversa a quien promovió el amparo, los efectos de la suspensión puedan revocarse o retrotraerse para que la persona vuelva a la situación en que se encontraba antes de concederle la medida cautelar.

Justificación del criterio

"La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo se encuentra regulada en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y, en lo que interesa a esta ejecutoria, en los artículos 128, 138 y 147 de la Ley de Amparo [...]" (párr. 87).

"Los preceptos transcritos prevén la figura de la suspensión del acto reclamado, cuya finalidad es preservar la materia del juicio de amparo, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada, y disponen los requisitos que el juzgador debe evaluar para estar en aptitud de concederla o negarla" (párr. 88).

"Recordemos que en el presente asunto, las posturas discrepantes versaron sobre el requisito referente a la posibilidad jurídica de conceder la suspensión del acto reclamado en relación con la eventualidad de dejar sin materia el juicio en lo principal, pues uno de los órganos jurisdiccionales consideró que sí era posible restituir provisionalmente a la quejosa del derecho vulnerado (omisión de permitirle participar en el procedimiento de investigación de su cónyuge, en su carácter de tercero interesada); mientras que el otro tribunal consideró que no era posible conceder la suspensión dado que con ello se agotaría la materia del juicio (omisión de investigar una conducta denunciada, atribuida a una servidora pública)" (párr. 90).

"Para comprender en su integridad la expresión "conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio", establecida en el artículo 147 de la Ley de Amparo debe entenderse esa oración en conjunto con el resultado del juicio de amparo en lo principal, esto es, la sentencia" (párr. 94).

"En relación con los efectos de una sentencia favorable a la parte quejosa, el artículo 77 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente:

Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija" (párr. 95).

"La norma prevé dos escenarios. En el caso de un acto positivo, dispone que se deberá atender a las circunstancias existentes antes de que se cometiera la contravención al derecho defendido, mientras que en caso de un acto omisivo se obligará a la autoridad a actuar de tal forma que cese la afectación reclamada; no obstante, la ley dispone en ambos casos que se deberá restituir o respetar el derecho que se consideró afectado, es decir, en ambas posibilidades la idea es efectuar una reparación a la vulneración alegada por la quejosa" (párr. 96).

"La intelección realizada al precepto nos permite aseverar que la razón que subyace detrás de una concesión de amparo es una acción protectora de un derecho afectado por una autoridad; consecuentemente, el entendimiento del enunciado "conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio" debe contextualizarse en que la concesión de la suspensión significa que su finalidad es que el órgano jurisdiccional esté en aptitud de proteger el derecho que la quejosa considera afectado" (párr. 97).

"En un sentido opuesto, es incorrecto considerar que el entendimiento del enunciado 'conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio' implica que el órgano jurisdiccional evite, a toda costa, que exista identidad entre los efectos de la suspensión y el de una sentencia favorable a los intereses de la quejosa" (párr. 98)

"Bajo ese entendimiento, esta Segunda Sala sostiene que la importancia de la suspensión del acto reclamado debe equiparse con la relevancia de conservar la materia del juicio en lo principal, pues ambas buscan crear las condiciones para que el juicio de amparo cumpla con su función protectora, por lo que por regla general será incorrecto sostener que se deberá negar la suspensión con la finalidad de conservar la materia del asunto en lo principal" (párr. 99).

"Se sostiene lo anterior porque considerar que debe negarse la suspensión para conservar la materia del juicio supone, de manera implícita, considerar que el fondo debe prevalecer sobre la suspensión, lo cual es inexacto porque, como se sostuvo, la medida cautelar tiene la finalidad de generar las condiciones para salvaguardar los derechos en disputa" (párr. 100).

"La diferencia entre una medida cautelar con efectos transitorios y una medida cautelar con efectos definitivos es la clave para obtener el supuesto que escapa de la regla general, es decir, los casos excepcionales en los que se deberá negar la suspensión para preservar el fondo del asunto" (párr. 102).

"[L]a regla general es que la suspensión del acto reclamado es un beneficio transitorio, aun cuando se conceda con un carácter restitutorio y exista identidad entre los efectos de una eventual sentencia favorable a la quejosa, pues, se insiste, ese beneficio durará únicamente hasta que la sentencia que se dicte en el cuaderno principal cause ejecutoria" (párr. 106).

"En el escenario donde el órgano jurisdiccional advierte una contravención evidente a un derecho fundamental, donde luego de tramitar el juicio previsiblemente la autoridad no podrá demostrar la constitucionalidad del acto, aplicaría la regla general detallada en párrafos anteriores, esto es, que será incorrecto sostener que se deberá negar la suspensión con la finalidad de conservar la materia del asunto, pues recordemos que el entendimiento de la expresión conservar es que el órgano jurisdiccional velará por proporcionar las condiciones para proteger el derecho que la quejosa considera afectado" (párr. 112).

"Entonces, en ese supuesto sería incorrecto negar la suspensión por coincidir con el efecto de una eventual sentencia porque no se puede privilegiar el análisis de fondo a la restitución provisional de un derecho, pues conforme a lo sustentado por esta Segunda Sala, no existe prevalencia de uno sobre otro, ya que tanto la suspensión como el expediente principal deben estar en sintonía para conseguir la finalidad última del juicio de amparo, que es la de proteger de manera eficaz los derechos humanos" (párr. 113).

"Entonces ante la eventualidad de que el órgano jurisdiccional concedió la suspensión con efectos restitutorios porque efectuó un análisis de la apariencia del buen derecho (al momento de resolver sobre la medida cautelar anticipó que existían indicios razonables para considerar que la quejosa tiene el derecho que está en disputa), pero una vez desahogado el juicio la quejosa obtuvo una sentencia adversa, lo que se traduciría en que la apreciación de la apariencia del buen derecho fue equivocada, el beneficio de la medida cautelar será definitivo únicamente si los efectos de la suspensión no se pueden retrotraer. Este supuesto constituiría la excepción a la regla general" (párr. 116).

"En contraposición a lo sustentado en el párrafo que precede, si el beneficio concedido con la medida cautelar se puede retrotraer, quiere decir que se trata de un beneficio transitorio y, en consecuencia, no coincide con los efectos de una sentencia estimatoria, lo que se traduce en que el juicio no quedaría sin materia, sino que por el contrario, la suspensión cumpliría con su objetivo, pues restituiría provisionalmente el derecho y esa restitución provisional terminaría con motivo de la ejecutoria" (párr. 117).

"[A] juicio de esta Segunda Sala transitorio debe ser entendido como aquel beneficio que puede ser revocado con la sentencia de fondo y, en un sentido opuesto, un beneficio no transitorio o definitivo será aquel que no podrá ser revocado aun cuando se niegue el amparo" (párr. 118).

"En consecuencia, los parámetros que debe tomar en cuenta el juzgador para analizar la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, ante la eventualidad de que con su concesión se deje sin materia el juicio en lo principal, son los consistentes en que la restitución provisional de los derechos será transitoria en la medida que, en caso resolver de forma adversa a la quejosa, se esté en posibilidad de retrotraer los efectos de la suspensión y, en contraposición a ello, se tratará de un beneficio no transitorio o definitivo cuando éste no pueda ser revocado aun cuando se niegue el amparo" (párr. 120).

Decisión

La Suprema Corte declaró que existía la contradicción de criterios y determinó que debe prevalecer como jurisprudencia obligatoria el criterio contenido en la tesis 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.

6.2 Contra determinaciones judiciales

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 320/2011, 9 de noviembre de 2011⁴²

Hechos del caso

El magistrado presidente de un tribunal colegiado en la Ciudad de México denunció la posible contradicción de criterios entre el emitido por dicho Tribunal y el sustentado por otro tribunal colegiado en la misma ciudad.

⁴² Resuelto por unanimidad de cuatro votos en cuanto al fondo del asunto. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Ambos analizaron la procedencia de la suspensión provisional cuando el acto reclamado es la sentencia de segunda instancia que ordena reponer un procedimiento por haber advertido violaciones procesales.

El primer asunto derivó de un trámite de divorcio voluntario en el que la jueza familiar de primera instancia disolvió el vínculo matrimonial. Posteriormente, en un incidente estableció diversas condiciones de guarda, convivencia y pensión alimentaria entre la mujer y el hombre divorciados, su hija y su hijo. Contra esa decisión, la mujer y el hombre promovieron un recurso de apelación. Al resolverlo, una sala familiar local ordenó reponer el procedimiento y dejar insubsistente la decisión de primera instancia porque consideró que se vulneraron varias reglas procesales y se afectaron derechos de las partes.

Contra la decisión de segunda instancia, una de las partes promovió un amparo indirecto y solicitó la suspensión. El juez de distrito que conoció del asunto la negó porque consideró que la sentencia de segunda instancia no contenía actos ejecutables, sólo declarativos. También afirmó que la reposición del procedimiento incidental es una cuestión de orden público y que si se suspendiera igualmente se afectarían derechos del niño involucrado. Contra esa negativa se promovió un recurso de queja.

Al resolver este recurso, el tribunal colegiado confirmó la decisión de negar la suspensión. Señaló que la sentencia de segunda instancia tiene una presunción de legalidad y que, de concederse la suspensión, el efecto sería que subsistiera la sentencia de primera instancia, que ya había sido declarada ilegal por la autoridad competente y cuyos efectos habían sido sustituidos por la sentencia de segunda instancia, lo que la convertía en cosa juzgada y le negaba posibilidad de surtir efecto alguno. Asimismo, indicó que conceder la suspensión paralizaría la tramitación del incidente en materia familiar, lo cual contravendría el interés social y el orden público.

En el segundo caso el acto reclamado en el juicio de amparo también fue una sentencia de segunda instancia con efectos similares. En sentido similar al primer caso, el juez de distrito negó la suspensión. Contra esa decisión se promovió un recurso de queja.

El tribunal colegiado que resolvió el recurso consideró que sí procedía otorgar la suspensión contra sentencias en las que se decreta la reposición del procedimiento. Este tribunal explicó que suspender la reposición del procedimiento implica interrumpir el desarrollo del juicio en cuanto a sus etapas procesales e impedir el dictado de la sentencia que resuelva la controversia. Señaló que, en cambio, suspender la ejecución del procedimiento implica detener el cumplimiento de una resolución que ha invalidado un juicio ya concluido, en el que posiblemente se dictó sentencia de fondo.

Indicó que la suspensión en un caso como este preservaría la materia del derecho que la parte obtuvo en primera instancia, hasta que se resolviera el juicio de amparo.

Finalmente, indicó que de suspenderse la orden de reposición no acarrearía algún perjuicio a la sociedad al tener interés en la administración de justicia pronta, completa e imparcial.

Problema jurídico planteado

¿Es procedente conceder la suspensión provisional en contra de una sentencia de segunda instancia que ordena la reposición del procedimiento por haber advertido violaciones a las leyes procesales?

Criterio de la Suprema Corte

Cuando en un juicio de amparo indirecto se reclama una sentencia en que se ordena la reposición del procedimiento de primera instancia se debe conceder la suspensión en su contra si el juez o jueza de distrito, tras un juicio de ponderación, lo considera necesario. Conceder la suspensión en estos casos no causa daño de imposible reparación y su consecuencia es que la sentencia de segunda instancia no surta efectos de manera provisional hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo en definitiva.

Justificación del criterio

"[S]e debe tomar en cuenta que el objeto de la suspensión es conservar la materia del amparo en el fondo y evitar daños irreparables o de difícil reparación al quejoso, ya sea a través de paralizar temporalmente el acto reclamado y sus efectos o consecuencias, o bien mediante el otorgamiento temporal de la restitución de la garantía individual violada en perjuicio del quejoso, a través de la referida teoría de la apariencia del buen derecho" (pág. 48).

"Una vez referida la naturaleza de la suspensión, resulta pertinente analizar diversas características del acto reclamado que ha dado origen a la presente contradicción, el cual se traduce en una sentencia del tribunal de alzada que ante una supuesta violación procesal ordena reponer el procedimiento, lo que implica, en principio, dejar insubsistente la resolución de primera instancia.

En el entendido, de que las referidas resoluciones de segunda instancia no ponen fin al procedimiento, sino que, ordenan reponerlo, por haber detectado algún tipo de vicio procedural, por lo que en este supuesto la etapa de ejecución no ha comenzado, sino que mediante una ficción jurídica el estado de las cosas se retrotraen al momento en que se ordena la reposición del procedimiento.

Cabe destacar que, ordenar la reposición del procedimiento no implica necesariamente que se dicte la sentencia en los mismos términos, toda vez que la resolución en comento será el reinicio del procedimiento al momento en que la violación procesal se cometió, lo que se traduce en que lo actuado no tiene efectos jurídicos, dejando a salvo los derechos de las partes involucradas para intentar los medios de defensa que consideren atinentes" (pág. 49).

"Al respecto, es importante señalar que cuando la sentencia de segunda instancia ordena que se reponga el procedimiento, le da un carácter distintivo a esta resolución de alzada, en virtud de que no causará ejecutoria, toda vez que la consecuencia de la misma será reiniciar el procedimiento en el momento en que se cometió la violación procesal, por ende, volverá a dictarse sentencia de primera instancia la cual será recurrible nuevamente mediante el recurso de apelación, mismo que constituye el medio ordinario de defensa.

En ese orden de ideas, debe esclarecerse la diferencia entre suspender el procedimiento, y suspender el acto reclamado que ordena reponer el procedimiento. A lo cual, debe estimarse que suspender el procedimiento implica interrumpir el desarrollo del juicio en cuanto a sus etapas procesales, e impedir el dictado de la sentencia y decidir la controversia de que se trate. En cambio, suspender (mediante la sentencia interlocutoria de amparo) la reposición del procedimiento, implica detener la ejecución de una resolución

que ha invalidado un juicio ya concluido en primera instancia en el que posiblemente, se ha dictado sentencia de fondo y está ordenando subsanar una violación procesal.

"Derivado de lo anterior, se desprende que en el presente caso, la sentencia de segunda instancia no es una sentencia definitiva, misma que por sus efectos (reinicio del procedimiento) tiene como consecuencia que desparezca el carácter de cosa juzgada respecto de la sentencia de primera instancia al advertir la existencia de la ilegalidad procesal" (pág. 50).

"No obstante lo anterior, se debe señalar que la supuesta ilegalidad de la resolución de primera instancia, dictada por el tribunal de apelación cuando se promueve un juicio de amparo indirecto en contra de la misma, se encuentra sub-judice hasta en tanto se resuelva el juicio de garantías en definitiva.

Lo anterior, lleva a dos supuestos:

- De negarse la suspensión permitiría la reposición del procedimiento dejando sin materia el juicio de amparo, con el peligro de que aun subsanando la violación procesal la sentencia se confirmara en sus términos.

Aunado a lo anterior, la referida negativa dejaría sin materia el juicio de amparo, toda vez que, el objeto del mismo es la restitución en el goce de la garantía violada, con el efecto de dejar las cosas en el estado que guardaban con anterioridad, esto es, antes de que se cometiera la violación constitucional, en virtud de que, los efectos del acto reclamado se habrían consumado con el reinicio del procedimiento" (pág. 51).

"Ahora bien, en caso de que se conceda la suspensión, como regla general no debe impedir la continuación del procedimiento hasta que se dicte resolución firme en él, sin embargo, esta regla encuentra una excepción que se verifica cuando la continuación del procedimiento tenga como consecuencia que se consuma de manera irreparable la afectación que pueda ocasionarse al quejoso" (págs. 51 y 52).

"De lo anteriormente expuesto se llega a la conclusión de que el criterio que debe prevalecer es que, en términos de lo preceptuado por los artículos 124 y 138 de la Ley de Amparo, debe concederse la suspensión del acto reclamado, a consideración del juez, respecto de aquellos juicios en que se decrete la reposición del procedimiento, atendiendo a un juicio de ponderación, toda vez que dicha determinación, no causa daño de imposible reparación y en virtud de que la consecuencia es que la sentencia de segunda instancia no surta efectos de manera provisional hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo en definitiva, lo que se traduce en que las cosas se mantengan en el estado que se encuentran. Circunstancia que no cambiaría la situación de los quejosos al momento de interponerse la apelación, ni de promoverse el juicio de garantías. Máxime, considerando la posibilidad de que en el juicio de garantías se llegara a estimar ilegal el acto reclamado, y como consecuencia se obligaría a la parte quejosa a litigar de nuevo con la consecuente pérdida de tiempo y recursos, pudiendo ocasionarle daños de difícil reparación" (págs. 52 y 53).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDE OTORGARLA RESPECTO DE LOS JUICIOS EN QUE SE DECRETA LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

Hechos del caso

Derivado de la resolución emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado de Baja California en un incidente de revisión civil relacionado con un juicio de amparo indirecto, los magistrados integrantes de dicho tribunal formularon una solicitud de modificación de jurisprudencia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el incidente de revisión referido, el tribunal colegiado declaró fundados los argumentos del tercero perjudicado, según los cuales, al otorgarse la suspensión definitiva al quejoso, el juez omitió realizar de manera simultánea el estudio de la apariencia del buen derecho y la posible afectación que pudiera oca-sionarse al orden público y, por ende, se violó lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley de Amparo vigente hasta 2013.⁴⁴ De acuerdo con el tercero perjudicado, es criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia que si en un juicio de amparo se reclama la resolución dictada en el recurso de apelación inter-puesto contra la sentencia que resolvió una cuestión de incompetencia debe considerarse que no procede otorgar la suspensión del acto reclamado por no reunirse los requisitos establecidos, ya que se ocasionaría la paralización del procedimiento.

El tribunal colegiado determinó que el argumento según el cual se debió negar la suspensión definitiva contra el acto reclamado —la sentencia interlocutoria mediante la cual se resolvió como infundada la ex-cepión de incompetencia planteada— era fundado. Lo anterior, porque el otorgamiento de la suspensión definitiva vulnera el orden público, dado que el efecto de la concesión de la medida cautelar implica que no se dicte la sentencia definitiva en el juicio natural. Para llegar a dicha conclusión, el tribunal colegiado se basó en lo establecido en la tesis de jurisprudencia 1a./J.2/2001, la cual constituye la materia de análisis en este caso.

El texto de la referida tesis de jurisprudencia es el siguiente: "SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL ACTO RECLAMADO LO CONSTITUYE LA RESOLUCIÓN QUE RECAE A LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO POR LA LEY DE AMPARO, SIN QUE SEA FACTIBLE APlicAR OTRO ORDE-NAMIENTO LEGAL. Si en un juicio de amparo se reclama la resolución dictada en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia interlocutoria que resolvió la excepción de incompetencia, debe considerarse que no procede otorgar la suspensión del acto reclamado, por no reunirse los requisitos que al efecto es-tablece el artículo 124 de la Ley de Amparo, en virtud de que el otorgamiento de dicha providencia cautelar ocasionaría la paralización del procedimiento en lo principal, contraviniéndose con ello disposiciones de orden público, así como el criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que no debe otorgarse la suspensión del acto reclamado en el amparo cuando ella tienda a detener el procedimiento judicial, sin que sea por ello factible la aplicación de otras disposiciones legales diferentes a la Ley de Amparo. No obstante a la anterior conclusión el hecho de que en la legislación procesal

⁴³ Resuelto por mayoría de unanimidad de cuatro votos. Estuvo ausente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁴⁴ El artículo 124 de la Ley de Amparo vigente hasta 2013 establece los requisitos necesarios para decretar la suspensión. Dicho artículo se cita completo más adelante.

civil de diversas entidades federativas se prevea la excepción de incompetencia como una excepción de previo y especial pronunciamiento que suspende el procedimiento en el principal hasta su resolución, pues independientemente de los que de dicha legislación pudiera derivar, la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo que no es una instancia procesal más, ni una prolongación del juicio ordinario, sino que es un medio extraordinario para impugnar jurídicamente los actos de las autoridades de un Estado cuando se estime que contravienen a la Constitución Federal en los casos previstos en el artículo 103 de la misma, se rige por lo que dispone la ley de amparo. Además, considerar lo contrario, es decir, que la mencionada legislación procesal debe derivarse la procedencia en el juicio, sería otorgarle indebidamente a aquélla un ámbito de aplicación mayor al que realmente tiene".⁴⁵

El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la solicitud de sustitución de jurisprudencia y la turnó a la Primera Sala para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

La Primera Sala señaló que para la procedencia de la solicitud de modificación de jurisprudencia por parte de un tribunal colegiado de circuito se deben actualizar necesariamente los siguientes supuestos: a) que previamente a la solicitud se resuelva el caso concreto que la origina, con observancia estricta de lo señalado en la jurisprudencia, y b) que se expresen los razonamientos legales en que se apoye la pretensión de su modificación.

Respecto al primer requisito, la Sala determinó que el tribunal colegiado sí aplicó la tesis que pretende se modifique, ya que utilizó los razonamientos contenidos en la jurisprudencia 1a./J.2/2001 para negar la suspensión definitiva solicitada por el quejoso en el incidente de revisión derivado del juicio de amparo indirecto.

De conformidad con la Primera Sala, el tribunal colegiado también cumplió el segundo requisito, ya que tanto en la resolución del incidente de revisión civil como en el escrito de solicitud de modificación presentado por los magistrados, se expresaron los argumentos de dicha solicitud, los cuales consisten en lo siguiente.

En la jurisprudencia P./J. 83/2003 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia se estableció que procede conceder la suspensión definitiva respecto de las resoluciones que dirimen la cuestión de personalidad para el efecto de que, sin paralizar el procedimiento, el juez natural se abstenga de dictar sentencia mientras se decide el amparo. Considerando que tanto la excepción de competencia como la de personalidad, son excepciones de naturaleza dilatoria del procedimiento, deberían correr con la misma suerte.

Por otra parte, del artículo 138, primer párrafo, de la Ley de Amparo se desprende que el aspecto medular que debe atenderse es si la suspensión puede tener o no el efecto de paralizar el procedimiento. Dado que la excepción de competencia no paraliza el procedimiento, la suspensión debe concederse para que el juez natural continúe con él hasta su resolución, pero debe abstenerse de dictar la sentencia definitiva hasta que se resuelva el juicio de garantías correspondiente.

⁴⁵ Tesis de jurisprudencia 1a./J.2/2001, Primera Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, enero, 1989, Novena Época, t. III primera parte, pág. 235.

En este sentido, los magistrados del tribunal colegiado solicitaron la modificación de la jurisprudencia 1a./J.2/2001, para que incluya el supuesto de que sí procede otorgar la suspensión cuando se señale como acto reclamado la resolución que resolvió la excepción de incompetencia. Esto, para el efecto de que, sin paralizar el procedimiento, el juez natural se abstenga de dictar sentencia mientras se decida el juicio de amparo.

Problema jurídico planteado

Tomando en cuenta que la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo tiene como finalidad la conservación de la materia del juicio, ¿se debe modificar la jurisprudencia 1a./J.2/2001 de rubro SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL ACTO RECLAMADO LO CONSTITUYE LA RESOLUCIÓN QUE RECAE A LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO POR LA LEY DE AMPARO, SIN QUE SEA FACTIBLE APLICAR OTRO ORDENAMIENTO LEGAL?

Criterio de la Suprema Corte

La suspensión en el amparo es el medio con el que cuentan las personas juzgadoras para evitar que se pierda la materia del juicio y consiste en ordenar la interrupción de alguna etapa del procedimiento, para lo cual se debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. Lo anterior no supone que necesariamente se deba paralizar el procedimiento pues, en muchos casos, para conservar la materia del juicio es suficiente evitar el dictado de la sentencia definitiva hasta que no se resuelva el juicio de amparo. Esto, con la finalidad de que antes de que se dicte la sentencia del juicio natural se hayan resuelto todos los problemas de cuestiones que son previas a las del fondo del asunto, así como de evitar resoluciones contradictorias.

La jurisprudencia 1a./J.2/2001 precisamente versa sobre uno de estos supuestos, ya que impide conceder la suspensión en los casos en los que el acto reclamado es la resolución dictada en el recurso de apelación presentado contra la sentencia que resolvió una cuestión de incompetencia. Dicho criterio resulta problemático, pues si no se concede la suspensión en ese supuesto, podría dictarse una sentencia por parte de un juez cuya competencia, posteriormente, quedara desconocida por el amparo. Por ello, la jurisprudencia referida debe modificarse en el sentido de contemplar la posibilidad de que procede la suspensión cuando el acto reclamado sea la resolución que dirime una excepción de incompetencia para el efecto de que, sin paralizar el procedimiento, el juez natural se abstenga de dictar la sentencia correspondiente mientras se decide el amparo.

Justificación del criterio

"La tesis cuya modificación se solicita establece que si en un juicio de amparo se reclama la resolución dictada en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia interlocutoria que resolvió la excepción de incompetencia, entonces debe considerarse que no procede otorgar la suspensión del acto reclamado, por no reunirse los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo; lo anterior, porque la suspensión occasionaría la paralización del procedimiento en lo principal, contraviniéndose con ello disposiciones de orden público. Conviene tener presente el contenido del artículo 124 de la Ley de Amparo:

'Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran 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 (sic)

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 (sic) 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;

h) Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, sólo si con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocurrir al quejoso.

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

El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio" (párr. 31).

"La jurisprudencia 1a./J. 2/2001, como se dijo, constituye una interpretación a contrario sensu del artículo anterior, esto es, se considera que no procede la suspensión en el caso de que el acto reclamado sea la resolución dictada en un recurso de apelación interpuesto contra la sentencia interlocutoria que resolvió la excepción de incompetencia, porque se estarían contraviniendo disposiciones del orden público, dado que se paralizaría el procedimiento en lo principal" (párr. 32).

"De manera concreta, se considera que no se cumple la condición establecida en la fracción II, del referido artículo 124, que se traduce, en el caso de la jurisprudencia 1a./J. 2/2001, en que la suspensión del acto reclamado no procede cuando se contravengan disposiciones de orden público. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró en ese criterio que una de las formas de afectar disposiciones de orden público la constituye la paralización del procedimiento en lo principal" (párr. 33).

"Por su parte, los magistrados solicitantes consideran que la excepción de competencia es analogable a la excepción de personalidad, a propósito de la cual el Tribunal Pleno, en una tesis publicada en el año dos mil tres, es decir, posterior a la tesis 1a./J. 2/2001, cuya modificación se pretende. Dicho criterio jurisprudencial está identificado con el número P./J. 83/2003 y establece que procede conceder la suspensión definitiva respecto de las resoluciones que dirimen la cuestión de personalidad, para el efecto de que, sin paralizar el procedimiento, el Juez natural se abstenga de dictar sentencia mientras decide el amparo" (párr. 34).

"Así, el juicio de amparo es el medio de control constitucional por excelencia con el que cuentan los ciudadanos para hacer posible la restitución de un derecho que hubiera sido desconocido o afectado. Sin embargo, muchas veces esta restitución puede no ser oportuna por haberse consumado determinados actos de las autoridades responsables antes de que la autoridad de amparo se pronuncie con respecto a si realmente tuvo lugar o no la violación de la garantía" (párr. 37).

"Precisamente para evitar lo anterior, es que el juicio de amparo contempla una figura jurídica como la suspensión del acto reclamado, cuya racionalidad es la conservación de la materia del juicio, atendiendo a las finalidades restitutorias del mismo, bajo los parámetros establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (párr. 38)

"De este modo, tomando en cuenta el contenido de esta disposición constitucional a la que se ha incorporado el deber de los jueces de ponderar en cada caso concreto entre la apariencia del buen derecho y el interés social, es claro que la suspensión debe entenderse como aquél medio eficaz que está al alcance de los juzgadores para evitar que se pierda la materia litigiosa y que consiste en ordenar la interrupción de alguna etapa del procedimiento" (párr. 39).

"Lo anterior no supone en modo alguno que deba necesariamente paralizarse el procedimiento, puesto que ello llevaría a la contravención de disposiciones de orden público. Para conservar la materia del juicio muchas veces es suficiente evitar el dictado de la sentencia definitiva hasta entonces no se resuelva el juicio de amparo, pues esta última resolución puede determinar la continuidad lógica y jurídica del juicio. La continuidad lógica se refiere a que antes del dictado de la sentencia del juicio natural, siempre conviene tener completamente despejados y resueltos los problemas de previo y especial pronunciamiento, ya que

se trata de cuestiones naturalmente anteriores a las del fondo del asunto. La continuidad jurídica, por su parte, tiene que ver con la necesidad de evitar resoluciones contradictorias como la que surgiría entre una sentencia de amparo que concede la protección de la justicia federal por alguna violación al procedimiento en el juicio natural, y la resolución de fondo del mismo juicio, que pudo ser dictada antes de que el amparo se concediera" (párr. 40).

"El caso que nos ocupa cae, precisamente, en este tipo de supuestos. En efecto, la jurisprudencia cuya modificación se analiza impide conceder la suspensión en los casos en los que el acto reclamado es la resolución dictada en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia interlocutoria que resolvió la excepción de incompetencia" (párr. 41).

"Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en ese tipo de supuestos es menester que se conceda la suspensión, salvando las exigencias del artículo 124 de la Ley de Amparo —es decir, sin que el procedimiento se paralice— para que al menos no se dicte la sentencia hasta en tanto no se resuelva el juicio de amparo, ya que de lo contrario podrían generarse consecuencias contraintuitivas tales como que se dictara una sentencia por un juez cuya competencia, posteriormente, quedase desconocida por el amparo, o bien que el amparo tuviera que ser sobreseído por haberse quedado sin materia" (párr. 42).

"De este modo, en este tipo de casos, la jurisprudencia de esta Primera Sala ofrece una regla que releva al juzgador de amparo de su obligación de ponderar entre la apariencia del buen derecho y del interés social, permitiéndole otorgar la suspensión del acto reclamado, estrictamente para el efecto de que el juez natural se abstenga de dictar la sentencia mientras no se resuelva el amparo, y con él, la cuestión relativa a la competencia del juez natural" (párr. 43).

Decisión

La Suprema Corte calificó como fundada la solicitud de modificación de la jurisprudencia 1a./J.2/2001 y determinó que debe quedar con el rubro SUSPENSIÓN. ES PROCEDENTE CUANDO EL ACTO RECLAMADO LO CONSTITUYE LA RESOLUCIÓN QUE RECAE A LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA.

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 95/2012, 6 de junio de 2012⁴⁶

Razones similares en AR 440/2013

Hechos del caso

Los magistrados de un tribunal colegiado en materia administrativa de la Ciudad de México denunciaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la posible contradicción de tesis entre los criterios emitidos por dos tribunales de la misma materia y circuito.

⁴⁶ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

Los criterios versaban sobre la posibilidad de suspender un procedimiento administrativo destinado a separar de su cargo a funcionarios del servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial.

Al resolver un recurso de revisión, uno de los tribunales colegiados confirmó la sentencia del juzgado de distrito mediante la cual concedió la suspensión definitiva a un policía para efecto de que la autoridad responsable se abstuviera de emitir resolución en el procedimiento de separación administrativa. El tribunal colegiado consideró que al no conceder la suspensión existía la posibilidad de que el agente fuera separado o removido de su cargo, lo que afectaría irreparablemente sus derechos fundamentales al no poder ser reinstalado.

En contraste, el otro tribunal colegiado revocó la misma interlocutoria del juzgado de distrito en la que había, de igual manera, otorgado la suspensión definitiva en contra del procedimiento de separación pero tratándose de otra persona. Para este tribunal, los daños que causara la prosecución del procedimiento, en su fase conclusiva, eran susceptibles de ser reparados.

Problema jurídico planteado

¿Es procedente la suspensión contra un acto emitido dentro de un proceso judicial y qué efectos tiene para dicho procedimiento?

Criterio de la Suprema Corte

La suspensión es procedente en contra de un acto derivado de un proceso judicial. Los órganos jurisdiccionales podrán conceder la suspensión en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado hasta dictarse resolución firme en él. Ahora bien, cuando la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio en contra de la persona que solicitó el juicio de amparo, entonces las personas juzgadoras podrán conceder la suspensión a efecto de paralizar el procedimiento. Por lo tanto, los efectos de la suspensión en estos casos pueden ser de dos tipos en función del daño que pueda generarse a la persona interesada: si el daño es reparable, la suspensión es procedente sin interrumpir el procedimiento; si el daño es irreparable, la suspensión tendrá el efecto de impedir la continuación del procedimiento.

Justificación del criterio

"[L]a paralización del procedimiento, no significa por sí solo que se siga perjuicio al interés social o que se contravengan disposiciones de orden público, en la medida en que, además, el propio procedimiento de separación prevé la posibilidad de que se suspenda al policía de su servicio, como se puso de manifiesto en líneas anteriores, y con ello es claro que no se pone en riesgo el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad; aunado a ello, conforme a lo que en líneas posteriores se explica, la suspensión en el juicio de amparo no sería para paralizar todo el procedimiento administrativo, sino en forma exclusiva su etapa final, esto es, sólo se suspendería para el único efecto de que no se dicte resolución en el procedimiento administrativo mientras se decide el juicio de amparo en el fondo" (pág. 27).

"[L]a suspensión en el juicio de amparo, de ser procedente, tendrá el efecto de que no se dicte resolución en el citado procedimiento, reservando esa decisión hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo, en lo principal" (pág. 28).

"[E]l artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo no establece que la medida cautelar sea improcedente respecto de la suspensión del procedimiento o el dictado de la resolución definitiva del procedimiento, y se corrobora plenamente que no está proscrito conceder la suspensión de un procedimiento, en tanto que precisamente la propia Ley de Amparo, en su artículo 138, párrafo primero, establece expresamente que la regla general es que la suspensión en el amparo se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; y, la excepción a esa regla es que procederá la suspensión del procedimiento cuando su continuación deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarle al quejoso" (pág. 36 y 37).

"[E]l aspecto medular que debe dilucidarse para determinar si la suspensión puede tener o no el efecto de suspender el procedimiento, es la irreparabilidad del daño ocasionado al quejoso, de tal forma que si el daño o perjuicio es reparable la suspensión 'se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado'; por el contrario, si el daño o perjuicio es irreparable la suspensión tendrá el efecto de impedir 'la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado' (pág. 37).

"[L]a suspensión es una institución jurídica que tiene como finalidad justamente paralizar los actos reclamados en el juicio de amparo, a efecto de conservar la materia del juicio y, durante su tramitación, evitar perjuicios al agraviado" (pág. 37 y 38).

"Con ello no se afecta el orden público ni el interés social, pues, por un lado, el propio procedimiento de separación prevé la posibilidad de que se suspenda al policía de su servicio; y, por otro, la suspensión en el juicio de amparo tiene por efecto solamente que se reserve la decisión definitiva en ese procedimiento administrativo hasta en tanto se resuelva el juicio amparo, esto es, reservar la decisión del Consejo de Profesionalización hasta que se decide, en su caso, sobre la legalidad o constitucionalidad de los actos reclamados en el juicio de amparo" (pág. 38).

"[E]n el sentido de que la sentencia que concede el amparo tiene por objeto restituir al agraviado en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, para lo cual es indispensable el mantenimiento de la materia del juicio, esto es, impedir la consumación irreparable de los efectos o consecuencias del acto reclamado, y con ello hacer prevalecer todo el orden constitucional" (pág. 39).

Decisión

La Segunda Sala determinó que sí existe la contradicción de tesis denunciada y que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro SUSPENSIÓN DEFINITIVA. TRATÁNDOSE DEL PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN DE UN POLICÍA DE SU CARGO PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCEDE CONCEDERLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 138, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 1125/2015, 22 de febrero de 2017⁴⁷

Razones similares en AR 1189/2016

Hechos del caso

Una persona promovió un juicio de amparo en contra de diversos actos ocurridos en un procedimiento de extradición. Entre sus conceptos de violación, la persona planteó la inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley de Extradición Internacional. Esto, ya que no establecía un recurso ordinario de defensa para combatir el acuerdo mediante el cual la autoridad competente ordena la extradición de una persona. De manera que quienes sufrieran alguna vulneración a sus derechos debían acudir directamente al juicio de amparo.

Asimismo, argumentó que de acuerdo con el artículo 126 de la Ley de Amparo, la suspensión de un acuerdo de extradición —al tratarse de un acto que importa peligro a la libertad personal— opera de oficio y de plano. Es decir, sin que medie solicitud de la persona que promueve el juicio, pues es ordenada automáticamente por las juezas y los jueces de amparo.

Según el hombre, dicha circunstancia implicaba un supuesto de inconstitucionalidad, pues el hecho de haber promovido un juicio de amparo no justifica que los órganos del Poder Judicial de la Federación deban conceder de plano la suspensión de la ejecución del acuerdo de extradición favorable.

El juzgado de distrito que conoció el asunto negó el amparo, al considerar que el artículo 33 de la Ley de Extradición Internacional no era inconstitucional porque no desnaturalizaba el juicio de amparo. Asimismo, argumentó que el hecho de que la presentación de la demanda suspenda la ejecución del acto reclamado, no le perjudica a quien lo promueve, sino todo lo contrario, porque se trata de una restricción al actuar de la autoridad responsable en favor de la persona que está siendo sujeta a un proceso de extradición.

Inconforme con esta decisión, la persona interpuso un recurso de revisión del que conoció un tribunal colegiado de la Ciudad de México. Tras haber analizado la demanda, decidió remitir el caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que se pronunciara sobre la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley de Extradición Internacional.

Problema jurídico planteado

¿Es inconstitucional el artículo 33 de la Ley de Extradición Internacional al establecer como único recurso de defensa el juicio de amparo, lo que a su vez implica la suspensión de oficio y de plano del acto reclamado?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 33 de la Ley de Extradición Internacional es constitucional porque la suspensión en el juicio de amparo indirecto que se presenta en contra de un acuerdo de extradición permite que ésta no se consume sin que antes la persona extraditable se defienda del acuerdo por el que se concedió. Esto no significa que

⁴⁷ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

se trate de impedir el trámite del juicio respectivo, sino que se da la oportunidad a un tribunal federal de analizar la orden de extradición reclamada.

Justificación del criterio

"El recurrente [añadió] que el artículo 33 de la Ley de Extradición Internacional es contrario a la fracción X del artículo 107 de la Constitución General. Ese precepto indica lo siguiente:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.

Como puede observarse, este artículo remite a la ley de la materia la cual es la Ley de Amparo. El artículo 126, primer párrafo de dicho ordenamiento indica lo siguiente:

Artículo 126. La suspensión se concederá 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 procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales" (pág. 26).

"Entonces, es claro que una de las consecuencias de haber interpuesto una demanda de amparo, es que la suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de diversos actos, entre los que se encuentra la extradición. En esos casos, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda y se comunicará de inmediato a la autoridad responsable.

En el mismo sentido, el artículo 127 de dicho ordenamiento se señala que el incidente de suspensión se abrirá de oficio en los casos de extradición y en aquellos en los que se trate de un acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado. La suspensión sirve para que las cosas se mantengan en el estado que guardan, a fin de evitar que se deje sin materia el juicio de garantías, de realizarse la extradición. Esto no significa que se trate de impedir el trámite del juicio respectivo, sino que se da la oportunidad a un tribunal federal de analizar la orden de extradición reclamada.

[L]a extradición es el acto mediante el cual un Estado entrega físicamente a una persona para que enfrente un proceso penal en otro Estado. Por lo tanto, es un acto que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado. A diferencia de lo que opina el recurrente, esta Primera Sala considera que la suspensión en el juicio de amparo indirecto que se interpone en contra de un acuerdo de extradición, permite que ésta no se consume sin que antes el extraditable se defienda del acuerdo que concede la extradición mediante el juicio de amparo" (pág. 27).

"Por todas las razones anteriores, el argumento del recurrente en el que sostiene la inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley de Extradición Internacional es infundado" (pág. 28).

Decisión

La Primera Sala negó el amparo y reservó jurisdicción para que el tribunal colegiado emitiera un pronunciamiento sobre los aspectos de legalidad.

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 399/2016, 10 de mayo de 2017⁴⁸

Hechos del caso

El magistrado presidente de un tribunal colegiado en materia del trabajo del Estado de México denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el tribunal que presidía y otros dos tribunales colegiados: uno de la Ciudad de México y otro de su misma entidad. La Segunda Sala declaró la existencia de la contradicción únicamente entre los criterios emitidos por estos dos últimos tribunales.

Ambos pronunciamientos estaban relacionados con la prescripción de la ejecución de un laudo en materia laboral. Particularmente, versaban sobre si la interrupción de la prescripción de la ejecución de un laudo se produce en su totalidad cuando se presenta demanda de amparo directo por aquella parte a quien le favorece parcialmente, aunque no se controvejan todas las condenas.

El tribunal colegiado de la Ciudad de México sostuvo que si bien la acción de prescripción para ejecutar el laudo es de dos años a partir de la fecha que se notifica a la parte beneficiada (conforme a lo previsto en el artículo 519, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo), dicha prescripción no se interrumpe si la parte contraria promueve amparo directo en contra del fallo y no solicita la suspensión del acto reclamado, no le es concedida o no otorga la garantía requerida para que surta sus efectos.

No obstante, consideró que cuando quien promueve el amparo directo es la parte a la que favorece el laudo —por no estar conforme con todas las condenas— es incorrecto exigirle que solicite su ejecución dentro del término referido, en razón de que tratar de hacerlo, aun respecto a aquellas que no controvierte, se equipararía a consentir el acto reclamado. Por ello, determinó que en estos casos el plazo prescriptivo sí se interrumpe, sin que sea un obstáculo que no se haya solicitado la suspensión.

⁴⁸ Unanimidad de cuatro votos. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

Por otro lado, el segundo de los tribunales colegiados del Estado de México coincidió con el tribunal de la Ciudad de México en la primera parte. Sin embargo, estimó que cuando acude al amparo la parte beneficiada parcialmente por el laudo, debe entenderse que al no estar conforme con todos los alcances de la resolución, existen condenas respecto de las cuales puede accionar una ejecución parcial, al no interrumpirse el término legal para hacerlo con la interposición de la demanda.

Problema jurídico planteado

¿Cuáles son los alcances de la suspensión del acto reclamado en el amparo directo en materia de trabajo?

Criterio de la Suprema Corte

De acuerdo con el artículo 190 de la Ley de Amparo, para conceder la suspensión, la autoridad responsable debe tomar en consideración la vulnerabilidad de la parte trabajadora, por lo que sólo se podrá suspender la ejecución del laudo por cuanto exceda al monto necesario para asegurar su subsistencia.

Así, en los casos en que la parte demandada acude al amparo y requiere la suspensión, es necesario que la autoridad responsable establezca una garantía suficiente para hacer efectivas las condenas, de tal suerte que el monto fijado responda por los daños y perjuicios que se puedan ocasionar al trabajador tercero interesado. Es decir, se debe privilegiar la subsistencia de la parte trabajadora por encima del derecho de su contraparte de suspender las condenas decretadas en el laudo, salvo en casos excepcionales.

Justificación del criterio

"Antes de entrar al fondo de la contradicción, cabe subrayar el matiz particular de los alcances de la suspensión en el amparo directo en materia de trabajo, establecidos en el artículo 190, segundo párrafo, de la ley de la materia. Este numeral dispone que, para conceder la suspensión, la autoridad responsable debe tomar en consideración la vulnerabilidad de la parte trabajadora de tal suerte que sólo puede frenar la ejecución del laudo cuando ello no represente un peligro para la subsistencia de aquélla; asimismo limita la suspensión únicamente por cuanto excede al monto de las condenas necesario para asegurar dicho objetivo" (pág. 19 y 20).

"Así, en los casos en que la parte demandada acude al amparo y requiere la suspensión, es necesario que la autoridad responsable establezca caución bastante para hacer efectivas las condenas de tal suerte que el monto fijado responda de los daños y perjuicios que se puedan ocasionar al accionante tercero interesado. En otras palabras, la responsable se encuentra obligada a privilegiar la subsistencia del trabajador por encima del derecho de su contraparte de suspender las condenas decretadas en el laudo, de manera que aquél continúe habilitado para su ejecución, salvo en casos excepcionales" (pág. 20).

"En este sentido es patente que existen casos en los que, al ser parcial la suspensión, es dable que la parte que se ve favorecida por el laudo esté posibilitada para ejecutar las condenas que caen fuera del ámbito protector de la concedida a su contraparte. Tal circunstancia responde a la intención de salvaguardar a la parte trabajadora cuando se encuentra en estado de vulnerabilidad a raíz del actuar ilegal de la demandada declarado en un laudo; sin que ello desconozca que, de existir absolución en favor de la demandada como

consecuencia de la concesión del amparo, existen vías legales para subsanar la ejecución que en su caso se declare incorrecta" (págs. 20 y 21).

"Sentado lo anterior, en aquellos casos en que el promovente del amparo directo sea a quien favorece el laudo, idéntica suerte corren aquellas condenas que no sean controvertidas en los conceptos de violación, esto es, son plenamente ejecutables, en tanto su falta de impugnación implica su consentimiento y por tanto no pueden considerarse suspensas durante la tramitación del juicio. En consecuencia, al ser ejecutables en términos del artículo 945 de la Ley Federal del Trabajo, el plazo prescriptivo continúa su curso a la par del trámite del juicio de amparo.

Ante la evidente incompatibilidad de la suspensión del acto reclamado cuando la promovente del amparo directo es la parte que obtuvo una resolución parcialmente favorable a sus pretensiones, es inconscuso que la presentación de la demanda no interrumpe el aludido plazo porque esto significaría la imposibilidad de ejecutar las condenas que le reportan beneficio y que no controvierte, apreciación que sería contraria a la naturaleza del amparo en materia laboral, que pondera la subsistencia del trabajador de tal suerte que, con ciertas salvedades, permite la ejecución parcial de las mismas paralelamente a la substanciación del juicio constitucional.

Por lo tanto, exceptuando las condenas que el quejoso controvierte en sus conceptos de violación, dado que es posible llevar a cabo la ejecución parcial restringida a aquellas que no impugnó, en virtud de su calidad de 'ejecutables', debe entenderse que sí opera la prescripción a partir de la fecha en que le es notificado el laudo" (pág. 21).

"La demanda de amparo promovida por la parte actora, beneficiada parcialmente por la resolución reclamada, no puede operar en el sentido de interrumpir la prescripción de la acción porque ello acarrearía la inejecutabilidad de condenas que le benefician, situación que contraviene la naturaleza del amparo en materia laboral, cuya esencia se ve plasmada en el artículo 190 de la ley de la materia, puesto que el legislador tuvo a bien permitir a la parte trabajadora que, una vez acreditado su derecho ante la responsable, pudiera ejecutar una porción suficiente del laudo para garantizar su subsistencia.

Así, de afirmar que el plazo prescriptivo se interrumpe con la presentación del amparo, consecuentemente también se interrumpiría la posibilidad de ejecutar aquellas condenas contra las que no manifiesta inconformidad, pues es insostenible considerar que la ejecución subsistiría sin estar sujeta a un plazo prescriptivo. La interrupción entendida en estos términos, lejos de repercutir en beneficio del quejoso, desvirtuaría una prerrogativa de la clase obrera que se encuentra plenamente justificada por su vulnerabilidad intrínseca.

Sin embargo, es inconscuso que en aras de resguardar la seguridad jurídica de su contraparte, dicha acción no puede postergarse arbitrariamente, sino que es necesario que existan elementos objetivos para delimitar su ejercicio porque es insostenible considerar que puede ejercerse en cualquier tiempo; esto daría lugar a incertidumbre para las autoridades laborales, que estarían imposibilitadas para concluir los juicios por estar a la espera de su ejecución, así como para la parte contraria que tiene un fin económico pero también social, al constituirse por regla general como fuente de empleo, lo que representa la subsistencia de personas ajenas al conflicto en que se dictó el laudo" (pág. 22).

"En consonancia con lo expuesto es que la Ley Federal del Trabajo prevé un plazo para ejercer la acción en comento, a fin de dotar de firmeza jurídica a sus determinaciones y lograr que éstas puedan ser acatadas y que las partes cuenten con certidumbre jurídica respecto a sus derechos y obligaciones dentro y fuera del proceso, encuentra sustento en el principio de certeza jurídica tutelada por el numeral 14 constitucional" (pág. 23).

"En conclusión, cuando acude al amparo la parte a quien favorece el laudo, al no estar conforme con todas las condenas de la resolución, puede solicitar la ejecución del laudo por cuanto hace a aquellas con las que sí está satisfecho, a través de la acción de ejecución parcial, sin que ello se traduzca en la aceptación del acto reclamado" (pág. 24).

Decisión

La Segunda Sala declaró la existencia de la contradicción respecto a dos de los criterios denunciados y resolvió que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido en la tesis de rubro PRES- CRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PARA EJECUTAR EL LAUDO. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO QUE CONTRA AQUÉL SE PROMUEVE POR LA PARTE A QUIEN FAVORECE PARCIALMENTE, SÓLO LA INTERRUMPE RESPECTO DE LAS CONDENAS CONTROVERTIDAS.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 139/2016, 17 de mayo de 2017⁴⁹

Hechos del caso

Una persona involucrada en varios juicios presentó una denuncia de contradicción de tesis, la cual fue radicada en el Pleno de Circuito en Materia Civil de Jalisco. Posteriormente, otra de las partes involucradas en dichos asuntos amplió la denuncia referida, argumentando que existían otros criterios relacionados con el tema objeto de la contradicción. El Pleno de Circuito ordenó enviar la denuncia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una vez ahí, el asunto fue admitido y turnado a la Primera Sala para su resolución.

En la denuncia de contradicción se señalaron 22 criterios. La Primera Sala declaró sin materia la contradicción respecto a cuatro; inexistente por lo que se refiere a siete —algunos porque únicamente se pronunciaron sobre el caso concreto y otros porque no resolvieron asuntos relacionados con la materia de la contradicción—, y existente respecto a seis. Asimismo, determinó que era incompetente para resolver sobre cinco de los criterios denunciados por tratarse de asuntos resueltos por tribunales colegiados de un mismo circuito especializados en la misma materia.

Los tribunales colegiados en materia civil que emitieron las seis sentencias respecto de las cuales se declaró existente la contradicción resolvieron diversos recursos de revisión relacionados con la procedencia de la suspensión definitiva en contra de medidas cautelares. Los principales argumentos respecto al tema se señalan a continuación.

⁴⁹ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Un tribunal colegiado de la Ciudad de México resolvió que es correcto otorgar la suspensión definitiva de medidas cautelares, debido a que con ello se salvaguarda temporalmente el derecho que alega el quejoso, en tanto se resuelve el asunto en lo principal.

Otro tribunal colegiado de la Ciudad de México sostuvo que no resulta procedente conceder la suspensión definitiva contra los actos reclamados, porque en el caso concreto, tal medida cautelar implicaría darle efectos restitutorios que corresponden a la sentencia que se dicte en el fondo del amparo.

Un diverso tribunal colegiado de la Ciudad de México determinó que las medidas cautelares no causan un acto de difícil reparación, por lo que no procede conceder la suspensión definitiva en contra de ellas.

Otro tribunal colegiado de la Ciudad de México manifestó que no resulta factible otorgar una medida cautelar definitiva para dejar sin efectos una diversa, ya que ello implicaría realizar un ejercicio de ponderación entre los derechos cuestionados por las partes, y restituir al recurrente en los derechos restringidos a través de las medidas cautelares decretadas en su perjuicio por el juez responsable, en detrimento del orden público e interés social.

Un tribunal colegiado distinto de la Ciudad de México estableció que para los efectos de la suspensión definitiva no puede estimarse que la concesión de medidas cautelares pudiera causar daño o perjuicio al tercero, puesto que no existe dificultad de resarcir los menoscabos que pudiera sufrir el afectado, por estar garantizados con la garantía fijada. Asimismo, señaló que las providencias precautorias no pueden suspenderse por tratarse de remedios procesales tendentes a mantener una situación de hecho en el juicio de origen, lo que hace improcedente la suspensión definitiva en el juicio de amparo.

Por último, un tribunal colegiado de Sinaloa determinó que es improcedente la concesión de la suspensión definitiva solicitada en contra de las medidas cautelares, por no reunirse los requisitos del artículo 128 de la Ley de Amparo, específicamente el que refiere que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Por otro lado, sostuvo que existe la posibilidad legal de levantar las medidas precautorias reclamadas con el otorgamiento de una contragarantía en el procedimiento natural, con lo que quedarían sin efecto las consecuencias señaladas por la inconforme.

A partir de los anterior, se desprende que el Primer Tribunal de la Ciudad de México determinó que sí es procedente otorgar la suspensión en el juicio de amparo en contra de la concesión y ejecución de medidas cautelares dictadas por la autoridad responsable, ya que no existe prohibición en la Ley de Amparo y dichas medidas pueden causar daños de difícil reparación.

Por otra parte, los tribunales colegiados que emitieron los otros criterios señalados sostuvieron que en contra de medidas cautelares no procede la suspensión de amparo, ya que la concesión de éstas no puede causar daños o perjuicios de imposible reparación, debido a que no existe dificultad de resarcir los menoscabos que pudiera sufrir el afectado, por estar garantizados con la garantía fijada.

Por último, es importante señalar que la parte que denunció la contradicción de criterios se desistió una vez que ésta se encontraba en estudio. Al respecto, la Primera Sala determinó que el desistimiento no tenía efecto alguno en el trámite de la contradicción, ya que si bien la Constitución y la Ley de Amparo legitiman

a ciertas personas para denunciar una contradicción de tesis, esto no las hace parte de ella. Al resolver este tipo de casos se busca colmar un interés público que se refiere a la seguridad jurídica que genera que exista un criterio vinculante para casos futuros, por lo que no están en juego los intereses de las personas denunciantes.

Por esa razón, la Sala manifestó que si se formuló una denuncia por parte legítima y se le dio trámite, el desistimiento no puede impedir que exista un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Problema jurídico planteado

¿Es posible otorgar la suspensión definitiva y a petición de parte en el juicio de amparo en contra de medidas cautelares decretadas en procesos civiles y mercantiles?

Criterio de la Suprema Corte

De la Constitución federal y de la Ley de Amparo se desprende que para que proceda la suspensión definitiva a petición de parte se deben cumplir los siguientes requisitos: 1) que la solicite el quejoso; 2) que los actos reclamados cuya paralización se solicita sean ciertos; 3) que la naturaleza de los actos reclamados permita su suspensión, y 4) que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, análisis que debe realizarse de modo ponderado con la apariencia del buen derecho. Por lo tanto, los daños y perjuicios que se puedan causar al quejoso con la ejecución del acto no son un requisito para otorgar la suspensión.

Por ello, podrían existir casos en los que las medidas cautelares sí puedan ser suspendidas por cumplir los requisitos de procedencia referidos, lo cual no significa que siempre deba concederse la suspensión contra medidas cautelares. El hecho de que el Código de Comercio y el Código Federal de Procedimientos Civiles prevean una garantía para indemnizar los daños y perjuicios que ocasione la medida cautelar no es una razón suficiente para sostener que en ningún caso las medidas cautelares pueden ser suspendidas.

Los jueces de amparo deben tomar en cuenta que las medidas cautelares buscan proteger que no se quede sin materia el juicio de origen y que la suspensión tiene la misma finalidad respecto al juicio de amparo. Sin embargo, la Ley de Amparo privilegia la libertad judicial para que se analicen todas las particularidades del asunto y se evalúe si procede la suspensión. Por lo tanto, serán las circunstancias de cada caso las que determinen si debe concederse la suspensión solicitada.

Justificación del criterio

"[M]ediante la suspensión en el juicio de amparo, se busca tener una medida que conserve la materia de la controversia y que evite que los particulares sufran afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto" (pág. 24).

"[E]n el caso se estudia la procedencia de la suspensión definitiva —y a petición de parte— en contra de medidas cautelares dictadas en procesos civiles y mercantiles. Así, de la Constitución y de la Ley de Amparo se desprenden los siguientes requisitos para que se conceda dicha suspensión" (pág. 25).

- "1. Que la solicite el quejoso.
2. Que los actos reclamados cuya paralización se solicita sean ciertos.
3. Que la naturaleza de los actos reclamados permita su suspensión.
4. Que la suspensión definitiva no vulnere disposiciones de orden público ni contravenga el interés social, análisis que debe realizarse de modo ponderado con la apariencia del buen derecho" (págs. 25 y 26).

"[L]a interpretación de la apariencia del buen derecho exige un estudio preliminar cuidadoso de la probable inconstitucionalidad del acto reclamado, lo cual debe ser ponderado contra la afectación que se pueda provocar al interés social.

Cabe resaltar que mediante esta ponderación se le concede libertad a los jueces para que puedan apreciar todas las especificidades del caso y decidan si se debe otorgar la suspensión. En efecto, ante la dificultad para el legislador de prever supuestos formales y generales para la procedencia de la suspensión, éste optó por otorgar discrecionalidad a los jueces para que solucionen los problemas concretos que se les plantean.

En cuanto a los daños y perjuicios que se puedan causar al quejoso con la ejecución del acto, éstos no son un requisito para otorgar la suspensión.

Ahora, tanto el Código de Comercio como el Código Federal de Procedimientos Civiles prevén la procedencia de medidas cautelares cuando sean necesarias para mantener viva la materia del litigio y evitar daños a los actores" (pág. 28)

"Además dichas legislaciones prevén la procedencia de una garantía en aquellos casos en los que la medida cautelar pueda causar daños o perjuicios a personas distintas de la que la solicitó.

Ahora, para sostener que la suspensión no procede contra medidas cautelares se debe demostrar que, en ningún caso las medidas cautelares podrían cumplir con los requisitos de procedencia antes mencionados. No obstante, esta Primera Sala advierte que podrían existir casos en los que las medidas cautelares puedan ser suspendidas, lo cual claramente, no significa que siempre deba concederse la suspensión contra medidas cautelares" (pág. 30).

"En efecto, es claro que se puede solicitar la suspensión de medidas cautelares y demostrar su certeza. Tampoco existe alguna razón por la que, por su naturaleza, las medidas cautelares no puedan ser suspendidas, ya que es posible que los jueces de amparo ordenen que no se ejecute alguna medida cautelar hasta que no se resuelva el amparo. Por último, también es posible que existan casos en los que la medida cautelar haya sido ilegalmente decretada, de tal forma que se advierta que el quejoso tiene apariencia de buen derecho y que la medida le causa daños a éste mientras que no se causen daños al interés social (ya que muchas veces las medidas cautelares sólo salvaguardan intereses particulares)" (págs. 30 y 31).

"Por otra parte, el hecho de que las legislaciones en cuestión prevean una garantía para indemnizar los daños y perjuicios que ocasione la medida cautelar no es una razón suficiente para sostener que en ningún caso las medidas cautelares pueden ser suspendidas. En primer lugar porque las autoridades responsables

pueden equivocarse y no establecer una garantía en algún caso en el que se puedan ocasionar daños a terceros o decretar una garantía que sea claramente insuficiente.

Por último, al tratarse de la suspensión de medidas cautelares, los jueces de amparo deben tomar en cuenta que éstas buscan proteger que no se quede sin materia el juicio de origen. Por tanto, al resolver sobre estos tipos de suspensión también deben tomar en cuenta ese fin y evitar que se quede sin materia ese juicio. Esto no significa que esta cuestión sea un elemento que determine de manera absoluta la procedencia o improcedencia de la suspensión, ya que como se mencionó anteriormente, son las circunstancias del caso las que determinan su procedencia. No obstante, para salvaguardar el interés social, la materia del juicio de origen es un elemento que debe ser tomado en cuenta por los jueces de amparo" (pág. 31).

"Sin embargo, la Ley de Amparo privilegia la libertad judicial para que en el caso concreto se analicen todas las particularidades del caso y se evalúe si procede la suspensión. Por lo tanto, serán las circunstancias de cada caso las que determinen si debe concederse la suspensión solicitada" (págs. 31 y 32).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción de criterios entre seis tribunales colegiados de diversos circuitos y determinó que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN DEFINITIVA. HAY CASOS EN LOS QUE ES POSIBLE OTORGARLA CONTRA MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN PROCESOS CIVILES O MERCANTILES.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de tesis 267/2020, 17 de marzo de 2021⁵⁰

Razones similares en CT 3/2021, CC 8/2022, CC 255/2021, CC 119/2022, CC 93/2022, CC 185/2022, CC 178/2022 y CC 138/2022

Hechos del caso

En diciembre de 2020 un tribunal colegiado de Veracruz denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la posible contradicción de tesis entre un criterio sustentado por dicho órgano y uno sostenido por un tribunal colegiado de Chihuahua.

Los criterios versaron sobre la procedencia de la suspensión contra una decisión judicial que estableció el régimen de convivencias de niñas y niños con su padre o madre, ello en el contexto de la pandemia de covid-19.

En el caso de Veracruz, durante la pandemia de covid-19 una madre promovió un juicio de amparo indirecto contra una resolución de la judicatura local en la que se estableció un régimen de convivencias entre el niño y su padre—quien no tenía la custodia—, las cuales serían presenciales y libres, es decir, sin supervisión, pero con algunas medidas de protección para evitar el contagio de la enfermedad.

⁵⁰ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

La madre solicitó la suspensión de esa resolución. El juez de distrito concedió la suspensión definitiva para que la autoridad local estableciera las convivencias en una modalidad a distancia o mediante dispositivos electrónicos, cuidando así la integridad del niño. El padre del niño promovió un recurso de revisión contra la resolución de la suspensión.

El tribunal colegiado de Veracruz que conoció del recurso determinó que no es procedente otorgar la suspensión contra el proveído judicial que ordena la convivencia presencial entre un niño y su padre o madre que no tiene su custodia.

Consideró que el contexto de una pandemia no era justificación para que la convivencia tuviera que desarrollarse únicamente mediante el uso de dispositivos electrónicos en forma alternativa a la convivencia presencial, pues con ello se vulneraría el derecho fundamental del niño a las visitas y convivencias, lo que resultaría contrario a su interés superior. Además, indicó que no había indicios de que el padre no pudiera hacerse cargo del debido cuidado de su hijo en ese contexto.

En el caso de Chihuahua la situación de origen fue similar, aunque en este asunto el juez de distrito concedió la suspensión provisional para el efecto de que la autoridad local decretara las medidas necesarias para lograr que la convivencia con el padre fuera a distancia, y que en caso de ser presencial no se pusiera en riesgo de contagio al niño. El padre también presentó un recurso de queja.

Al resolver este recurso, el tribunal colegiado de Chihuahua confirmó la suspensión provisional contra la resolución que estableció el régimen de convivencias presencial. Señaló que aunque el niño tiene derecho a la convivencia con sus progenitores, ese derecho puede suspenderse excepcionalmente cuando exista peligro para el niño. Así, dado el contexto de pandemia por covid-19, concluyó que debía privilegiarse el derecho del niño a la vida y a la salud sobre el derecho a convivir físicamente con su progenitor, por lo que la convivencia debía modularse para que se realizara por vía remota a través de dispositivos electrónicos.

Tras el trámite correspondiente, el asunto fue turnado a la Primera Sala de la Suprema Corte para elaborar la resolución.

Problema jurídico planteado

¿Mediante la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto es posible imponer modalidades al ejercicio de ciertos derechos para proteger otros de mayor importancia, por ejemplo, condicionar las convivencias entre un parento y su hijo a que sean de manera virtual a fin de proteger al niño en el contexto de una pandemia?

Criterio de la Suprema Corte

Sí. Cuando se concede la suspensión en el juicio de amparo indirecto, la jueza o juez de distrito puede imponer modalidades al ejercicio de ciertos derechos para proteger otros de mayor importancia. Así, por ejemplo, cuando el acto reclamado es una determinación judicial que fija un régimen de convivencias presencial y libre entre un niño o niña y su parento o madre, quien no ejerce materialmente su guarda y custodia, la medida de suspensión puede condicionar dicha convivencia para que se desarrolle a distancia

mediante el uso de medios electrónicos, como una medida de protección reforzada de la vida y la salud física del niño o niña, atendiendo al contexto de una pandemia.

No obstante, adoptar esa medida en forma de protección reforzada sólo será viable para el juzgador o juzgadora de amparo en aquellos casos en que al proveer sobre la suspensión no cuente con elementos probatorios suficientes para determinar que el interés superior de la niña o niño requiere adoptar efectos distintos.

Justificación del criterio

"La convivencia es un derecho que se actualiza propiamente en contextos de separación de los progenitores o miembros de la pareja a quienes asiste la función parental. Esto, pues son esos escenarios de separación de dichos adultos, al no hacer vida en común, los que por regla general conllevan la consecuencia material de que el menor tenga que vivir con uno de ellos, como su hogar habitual, y el contacto con el otro se propicie de manera separada, o bien, darán pauta a que el menor tenga dos espacios diversos como residencia habitual, con cada uno de ellos" (párr. 42).

"Las instituciones jurídicas de la guarda y custodia y de visitas y convivencia, son mecanismos paralelos y complementarios, que el derecho provee para garantizar que en estos contextos de crisis familiar y de separación de los miembros de la pareja, los menores de edad sigan desarrollando sus relaciones familiares y mantengan el contacto directo con sus progenitores o con quienes realizan la función parental conforme a la patria potestad o la tutela, así como con su familia extendida" (párr. 43).

"La convivencia es un derecho primordialmente de los menores de edad. Ello, porque busca preservar la presencia del progenitor no custodio en la vida del hijo o hija menor de edad en beneficio de éste, tanto para que el padre o madre no custodio siga teniendo participación directa en la formación, educación y crianza del menor si es que sigue conservando el ejercicio de la patria potestad, y en cualquier caso, para preservar y fortalecer los lazos afectivos entre ellos, favoreciendo el desarrollo psicoemocional del menor, contribuyendo a la formación de su personalidad y a la construcción de su identidad. Es por ello que esta Sala, en relación con la convivencia, ha destacado su prevalencia, en forma primordial, como derecho fundamental de los hijos e hijas, aun cuando correlativamente implique también un derecho del progenitor no custodio" (pág. 45).

"La protección del derecho de convivencia, por regla general, debe ser óptima. Dados los fines del derecho de convivencia ya referidos, su ejercicio debe propiciarse en forma efectiva, inclusive con medidas de protección reforzada, en beneficio del interés superior del menor [...]" (párr. 46).

"[...] Esta Sala ha reiterado que, por regla general, ambos padres son aptos para cuidar de sus hijos, y en todo caso, la falta de aptitud que afecte a los hijos debe demostrarse; en principio, ambos progenitores tienen derecho al contacto y ejercicio de las labores parentales en condiciones de igualdad, pero el contexto de ruptura o separación entre ellos necesariamente exige modalizar la convivencia. En ese tenor, partiendo de la base de que el ejercicio del derecho a la convivencia, en todos los casos debe estar guiado por el interés superior del menor, no se trata de un derecho absoluto, sino que puede ser limitado en forma temporal, espacial o modal, inclusive, podrá ser negado, tomando en cuenta las circunstancias del caso, de manera que se garantice el bienestar y la estabilidad emocional de los menores involucrados [...]" (párr. 47).

"[L]a doctrina de esta Primera Sala en torno al derecho de convivencia de los menores de edad con sus progenitores no custodios y en su caso, con la familia extendida, ha reconocido que dada su importancia para el sano desarrollo de éstos, su ejercicio debe recibir una protección reforzada, pero siempre debe responder al interés superior del menor, ponderado en las específicas circunstancias de cada caso" (párr. 48).

"[E]sta Sala ha dicho que el derecho a la protección de la salud consiste en '(...) la posibilidad de las personas de disfrutar de una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel de salud, por lo que el Estado Mexicano tiene la obligación de respetar ese derecho y darle una efectividad real, garantizando servicios médicos en condiciones de: disponibilidad y accesibilidad, física y económica; así como el acceso a la información, aceptabilidad y calidad'" (párr. 52).

"De manera que si bien el abordaje de la promoción de la salud también es amplio, multifactorial, y con diversos enfoques (sociales, políticos, económicos, etcétera) en tanto que evidentemente se concentra en el ámbito público y busca trascender al plano de la salud individual, ésta no deja de ser su objetivo último; y en lo que aquí interesa destacar, uno de los componentes de la promoción de la salud, es el de la prevención de las enfermedades, y primordialmente de aquellas que por su incidencia son consideradas como problemas de salud pública, así como de aquellas transmisibles que implican riesgos epidémicos, y que por ende, inciden en la salubridad general" (párr. 55).

"Es un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo según el artículo 2o. de ésta, que el treinta de enero de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud declaró emergencia de salud pública de importancia internacional al brote por el virus SARS-CoV-2, conforme al Reglamento Sanitario Internacional. Y posteriormente, ante el crecimiento exponencial de los contagios en diversos países del mundo, el once de marzo de dos mil veinte, dicha organización internacional declaró estado de pandemia por el virus SARS-CoV-2 , generador de la enfermedad a la que se dio el nombre de COVID-19" (párr. 59).

"En ese sentido, se instruyó mantener sana distancia entre las personas, evitando en lo posible el contacto físico y las aglomeraciones y no acudir a espacios públicos y lugares concurridos, especialmente de personas o grupos con determinadas condiciones de vulnerabilidad, entre ellos, los menores de cinco años, asimismo, se ordenó la suspensión de actividades escolares por determinado tiempo, y la suspensión de aquellas que involucraran concentración física, tránsito o desplazamiento de personas, asimismo, se recomendó la práctica de determinados hábitos de higiene" (párr. 63).

"[E]s un hecho que en este momento, sin prejuzgar sobre las condiciones específicas de cada entidad federativa, México (igual que la mayoría de los países del mundo), sigue viviendo una situación de emergencia sanitaria, que exige no sólo de las instituciones públicas y privadas, sino también de la población, extremar medidas de control sanitario para la protección del derecho a la salud y a la vida de todas las personas, y en lo que aquí nos importa, de los menores de edad" (párr. 71).

"De modo que prevalece una exigencia general de dar continuidad a medidas preventivas de distanciamiento físico y de reducción de la movilidad mediante el resguardo domiciliario cuando sea posible, así como el mantenimiento de medidas sanitarias y de higiene pertinentes, tanto las recomendadas por las instituciones de salud, como las que la prudencia aconseje en forma particular" (párr. 72).

"Aquí es pertinente señalar, que conforme a la información que ofrece al público la Organización Mundial de la Salud, la enfermedad por COVID-19 puede contagiarse a personas de todas las edades. Niñas, niños y adolescentes tienen las mismas probabilidades de contagio que cualquier otro grupo de edad y pueden transmitir la enfermedad . Ello, con independencia de que exista un reconocimiento general por parte de las instituciones de salud, en el sentido de que, los riesgos de desarrollar síntomas más severos, que agraven la enfermedad COVID-19 y que puedan provocar la muerte, se presentan mayormente en personas adultas mayores y en aquellas personas de cualquier edad que ya padecen algunas enfermedades que se asocian como comorbilidades , no obstante, no se descarta la posibilidad de que también los menores de edad presenten síntomas graves, y puedan perder la vida" (párr. 75).

"[S]e observa que las medidas de distanciamiento físico también mencionadas como 'distanciamiento social' para mantenerse alejado de lugares concurridos, la sana distancia física entre las personas para mantenerse a cierta distancia y evitar el contacto directo, así como el confinamiento o resguardo domiciliario voluntario para permanecer en casa el mayor tiempo posible y no salir si no es absolutamente necesario, reduciendo con ello la movilidad y las interacciones sociales presenciales; son medidas de prevención que, con diferentes matices y escalas, la mayoría de los países en el mundo han implementado precautoriamente para contener la transmisión del virus, y proteger la salud y la vida de su población conjuntamente con medidas de tipo sanitario y de higiene; esto, a la par que la ciencia médica ha seguido investigando sobre la enfermedad, para encontrar su tratamiento eficaz y la creación de vacunas que, como es sabido, algunas ya empiezan a aplicarse en los distintos países; siendo dable precisar que en México, por el momento, el comunicado oficial del Gobierno Federal es que no se tiene contemplada la aplicación de vacunas contra la enfermedad COVID-19 para personas menores de dieciséis años, según se informa, porque no se cuenta con estudios que demuestren su seguridad y efectividad en ese grupo de edad.

La doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y particularmente de esta Primera Sala, ha sido contundente en resaltar el carácter prevalente y el trato especial y prioritario que exigen los derechos de las niñas, niños y adolescentes y la importancia de su protección intensa y reforzada conforme al principio del interés superior del menor, como mandato expreso del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos" (párr. 86).

"Como derecho sustantivo, implica que en la decisión sobre los derechos sustanciales de los menores de edad, el interés superior del menor debe ser una consideración primordial, a fin de que se evalúe y se tenga en cuenta al ponderar los distintos intereses que involucra la decisión, haciéndose prevalecer lo que resulte de mayor beneficio para la niña, niño o adolescente, en su específica circunstancia" (párr. 89).

"Como principio jurídico interpretativo fundamental, el interés superior del menor tiene como propósito que, en caso de que una medida, de cualquier índole, admita más de una interpretación, siempre se ha de elegir aquella que satisfaga de mejor manera, es decir, en forma más efectiva, el mejor interés de aquél" (párr. 91)

"Y como norma de procedimiento, el interés superior del menor entraña que las decisiones que se adoptan en la admisión y sustanciación de los procedimientos, es decir, aquellas relacionadas con las garantías

procesales inherentes a los mismos, consideren el interés superior de la infancia, ya sea respecto de un menor en lo individual, de un grupo de menores, o de éstos en general, según proceda" (párr. 92).

"Y en esa línea, se ha advertido que tratándose de medidas sustanciales o procedimentales que pudieren afectar derechos de menores, el juzgador debe emplear un escrutinio más estricto para su aplicación, a la luz del interés superior del menor" (párr. 93).

"En ese sentido, ha configurado un criterio jurisprudencial que implica detectar y dar contenido al interés superior del menor bajo un examen estructurado, donde la medida o situación concreta que se analice, pueda ubicarse claramente ya sea en una zona de certeza positiva, que contenga un presupuesto necesario o una condición inicial mínima (es decir, que permita en abstracto y con certeza sostener su identificación en forma general con el interés superior del menor), o en una zona de certeza negativa, donde sea posible establecer sin duda que la medida o situación se encuentra fuera del interés superior del menor, esto es, que no puede ser acorde con él; o bien, en una zona intermedia, que es la que se presenta en la mayoría de los casos, donde ese interés no puede ser generalizado, sino que identificarlo exigirá un estudio individualizado de las circunstancias específicas personales y familiares que rodean al caso, y donde el resultado podrá ser distinto para cada menor de edad" (párr. 95).

"Con base en los apartados anteriores, esta Primera Sala considera que cuando el acto reclamado consiste en una determinación judicial que fija provisionalmente un régimen de convivencias presencial y libre entre un menor de edad y el progenitor que no ejerce materialmente su guarda y custodia, la medida de suspensión en el juicio de amparo indirecto, sí podrá optar por modalizar dicha convivencia para que se desarrolle a distancia, mediante el uso de medios electrónicos, como una medida de protección reforzada de la vida y la salud física del menor de edad, atendiendo a las condiciones de emergencia sanitaria por la enfermedad COVID-19" (párr. 104).

"Sin embargo, ello no puede adoptarse como un criterio vinculante que necesariamente deba ser aplicado en todos los casos, en forma generalizada, sino que únicamente debe acudirse a él, como una medida preventiva, de naturaleza precautoria, en aquellos asuntos en que, al proveer sobre la suspensión (provisional o definitiva), el juzgador de amparo realmente no cuente con los elementos suficientes que le permitan conocer cuál es la situación específica del menor de edad involucrado, y no se encuentre en aptitud para poder establecer con certeza cuál es el escenario que representa el mayor beneficio para el menor de que se trate, conforme a las circunstancias que le rodean" (párr. 105).

"El contexto de la pandemia y sus implicaciones respecto del derecho a la salud física, conforme a las condiciones fácticas ya referidas y la información oficial proporcionada por las instituciones y organismos de salud, comienza a tener en cuenta que se trata de una enfermedad fácilmente transmisible, con la sola cercanía entre las personas; y el elevado número de casos confirmados de contagios que oficialmente se reportan en México, y su reconocimiento como una situación excepcional de salud pública, exige reconocer la mayor entidad del derecho de los menores a la protección de su salud física (y en lo que pudiere impactar dicha enfermedad su salud psicoemocional) y de su vida, frente a su derecho de convivencia física con los progenitores no custodios" (párr. 107).

"Ello, de manera que se pueda tener como premisa general, para los efectos de la medida suspensional, que el interés superior de los menores de edad como grupo, en este momento está en la necesidad de proteger con mayor intensidad su salud y su vida frente a la enfermedad, y que la excepcionalidad de las circunstancias fácticas generadas por la pandemia permiten, en el marco de una medida cautelar como la suspensión, estimar ese interés superior en una forma generalizada y abstracta" (párr. 108).

"Sin embargo, en una necesaria ponderación resulta primordial la protección de la salud física ante una enfermedad de riesgo epidémico, aunque sin sacrificar propiamente el derecho de convivencia de los menores, pues no se trata de una privación absoluta, sino de una modulación temporal en su ejercicio, consistente en que la suspensión del acto reclamado se otorgue, pero con efecto de modalizar las convivencias para que se efectúen por medios electrónicos, a fin de armonizarlas con la protección de la salud física y de la vida del menor, privilegiando la observancia de las medidas de distanciamiento físico y de resguardo domiciliario provisionales a las que exhortan las autoridades públicas e instituciones en materia de salud; esto, hasta en tanto se determina de manera definitiva lo que conforme a derecho corresponda en el juicio de amparo" (párr. 110).

"[E]n la situación de pandemia que atravesamos, y sobre todo, en el marco del otorgamiento de la medida cautelar de suspensión, la convivencia puede admitir modulaciones o modalizaciones, para privilegiar como de mayor entidad el derecho a la salud física y la protección de la vida de niñas, niños y adolescentes como prevención de la enfermedad, fijando el ejercicio de la convivencia de manera tal que, aunque a distancia, pueda realizarse del modo más amplio posible, procurando proteger también los intereses del menor y no causarle alguna afectación desmedida en ese derecho a mantener sus relaciones familiares y el contacto directo con el progenitor no custodio, e inclusive, con su familia extendida por parte de éste" (párr. 115).

"En la misma línea, se observa que el otorgamiento de la suspensión con los referidos efectos sería acorde con las previsiones del artículo 147 de la Ley de Amparo, que permiten al juzgador de amparo cuando sea jurídica y materialmente posible, imprimir a la medida no sólo efectos de paralización o no ejecución del acto reclamado (de conservación de la materia del juicio de amparo) que son posibles en el caso dado que el acto reclamado implica una ejecución de trato sucesivo, sino también efectos de tutela anticipada del derecho que se alegue vulnerado" (párr. 116).

"Se estima así, porque modular temporalmente la forma en que se habrá de realizar la convivencia entre el menor y el progenitor no custodio favoreciendo aquella que asegure en mayor medida la protección de su salud física frente al riesgo de contagio de la enfermedad COVID-19, permite anticipar una tutela a ese derecho, que se advierte material y jurídicamente posible, aunque no vinculante para la decisión de fondo del juicio de amparo; y al mismo tiempo, equilibrar la protección al ejercicio del diverso derecho de convivencia, haciendo uso de las facultades del juzgador para fijar las condiciones en que habrá de operar la medida suspensional, así como las medidas que estime necesarias en cada caso, para que los efectos de la suspensión se lleven a cabo y no se defraude ninguno de los derechos involucrados, en perjuicio de los menores de edad" (párr. 117).

"En el caso, a juicio de esta Sala, el otorgamiento de la suspensión con los indicados efectos, de inicio, permitiría asegurar con más intensidad la protección del derecho a la salud física y la vida de los menores

de edad en el contexto de la pandemia, pero sin afectar o disminuir significativamente el ejercicio de su derecho de convivencia con la madre o el padre no custodio, sino favoreciéndolo en la mayor medida posible; por lo que la alternativa de convivencia por medios electrónicos, como efecto de la medida cautelar de suspensión, vista como medida de protección reforzada cumple con los criterios legales de ponderación establecidos por la Ley de Amparo, en cuanto permitiría proteger ambos derechos, en forma precautoria, hasta en tanto se resuelve el fondo del juicio de amparo, se reitera, privilegiando el que se puedan seguir las medidas de distanciamiento físico, resguardo domiciliario y de sana distancia recomendadas por las instituciones de salud" (párr. 122).

"No obstante, esta Sala estima que el criterio antes referido para otorgar la suspensión del acto reclamado con ese efecto de modalizar la convivencia presencial, para que se lleve a cabo a distancia, por medios electrónicos; no puede erigirse como un criterio vinculante que indefectible y necesariamente deba ser aplicado por los juzgadores de amparo en todos los casos, sin posibilidad de distinción y al margen de las circunstancias específicas que prevalezcan respecto del menor involucrado y su realidad familiar, cuando éstas se conozcan con suficiencia en el momento en que se provee a la suspensión, y evidencien que el interés superior del menor de que se trate, puede ser protegido de mejor manera en una forma diferente" (párr. 123).

"En otras palabras, la modalización de la convivencia para que se realice por medios electrónicos y no de manera presencial física, como efecto de la suspensión del acto reclamado, puede establecerse como medida de protección reforzada de los menores de edad, en forma preventiva, cuando en el incidente de suspensión, en el momento en que se provee a la medida, el juzgador de amparo no advierta de las constancias y prueba aportada por las partes, elementos suficientes que le informen sobre cuál es la realidad concreta en que vive el menor y las condiciones en que podría desarrollarse la convivencia con la madre o padre no custodio, de manera que se imponga hacer prevalecer una ponderación sobre el interés superior del menor en abstracto, para privilegiar los efectos de la medida que respondan a una mayor prevención frente al riesgo de contagio de la enfermedad en el contexto de la pandemia, ante la insuficiencia de prueba en el incidente que permita individualizar dicho interés superior respecto del menor involucrado o cuando la prueba que se tenga no conduzca a una conclusión distinta" (párr. 124).

"Pero de estarse en el caso de contar con datos probatorios suficientes que permitan conocer con certeza la situación específica en que vive el menor y las condiciones fácticas en que se desarrollaría la convivencia, los jueces y tribunales de amparo deben realizar libremente su labor jurisdiccional para hacer un examen individual respecto del interés superior del menor, empleando su discrecionalidad y prudente arbitrio, para establecer lo que mejor convenga al menor de edad en el caso concreto, es decir, pudiendo adoptar ya sea el criterio de otorgar la medida con la modulación de la convivencia presencial para que se realice a distancia por medios electrónicos, establecer cualquier otra forma de modalización, o inclusive negar la suspensión, asegurándose en cualquier caso de fijar las condiciones que garanticen la protección de la salud física de la niña, niño o adolescente" (párr. 125).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. CUANDO ÉSTE

CONSISTE EN UNA DETERMINACIÓN JUDICIAL QUE ORDENA UN RÉGIMEN DE CONVIVENCIA PROVISIONAL EN FORMA PRESENCIAL Y LIBRE ENTRE UN MENOR DE EDAD Y EL PROGENITOR NO CUSTODIO, EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR LA ENFERMEDAD COVID-19, PERMITE QUE LA SUSPENSIÓN SE OTORGUE MODULANDO LA CONVIVENCIA PARA QUE SE REALICE A DISTANCIA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS, SIEMPRE Y CUANDO EL MATERIAL PROBATORIO CON QUE SE CUENTE AL PROVEER LA MEDIDA NO PERMITA FIJAR UNA DISTINTA COMO MÁS PROTECTORA DE SU INTERÉS SUPERIOR.

6.3 En el proceso penal

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 4/2012, 29 de febrero de 2012⁵¹

Hechos

En 2010 un hombre fue detenido por su posible participación en la comisión de delitos de delincuencia organizada y portación de armas de fuego. Posteriormente, un juez federal emitió un auto de formal prisión en su contra. Contra esta determinación, el hombre y otros detenidos promovieron un recurso de apelación. Al resolverlo, el tribunal unitario correspondiente confirmó la decisión.

Contra la decisión de ese tribunal, el hombre promovió un juicio de amparo indirecto y solicitó la suspensión del acto reclamado. El tribunal unitario que conoció del juicio de amparo inició el incidente correspondiente y le concedió la suspensión provisional para que las cosas se mantuvieran en el estado que se encontraban, pero no lo dejó en libertad porque los delitos por los que se le procesaba son graves. Posteriormente le concedió la suspensión definitiva en el mismo sentido.

El hombre promovió un recurso de revisión contra la decisión del tribunal unitario. Argumentó que la aplicación del artículo 136 de la Ley de Amparo —vigente en aquella época— impidió una protección efectiva de la medida cautelar, pues no permitió considerar las características propias de su caso para analizar adecuadamente la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, por lo que el tribunal federal no pudo resolver de manera efectiva sobre su libertad personal.

El tribunal colegiado que conoció del recurso solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción y ésta decidió hacerlo porque consideró que se trataba de un asunto relevante. Tras los trámites correspondientes, procedió a analizar la constitucionalidad del artículo 136 de la Ley de Amparo vigente en aquel momento y a emitir su decisión.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿En qué consisten los criterios de apariencia de buen derecho y peligro en la demora, útiles para analizar la procedencia de la suspensión provisional en el juicio de amparo?

⁵¹ Resuelto por mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

2. ¿Es constitucional que la Ley de Amparo establezca alcances limitados a la suspensión cuando ésta se concede contra actos que afecten la libertad personal —como una orden de aprehensión, un auto de formal prisión o equivalentes— en un proceso penal seguido por un delito grave?

Criterios de la Suprema Corte

1. La apariencia de buen derecho consiste en que para conceder la suspensión resulta suficiente comprobar la verosimilitud del derecho invocado por la persona que promovió el juicio, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en el juicio principal se declarará que tal persona efectivamente cuenta con ese derecho. Con este requisito se busca verificar que la pretensión de la persona tiene cierta credibilidad objetiva y seria, para así descartar que se trate de una pretensión manifestamente infundada, temeraria o muy cuestionable.

El criterio de peligro en la demora implica verificar si por el transcurso del tiempo los efectos de la sentencia final podrían resultar inútiles. Exige analizar la posibilidad o el riesgo de que si no se concede la suspensión inmediatamente ocurra un daño al derecho cuya protección se persigue en el juicio. Busca evitar que tal daño se actualice y que, por la tardanza en el dictado de la sentencia, los derechos de la persona se vean frustrados.

2. Es constitucional que la Ley de Amparo limite los efectos de la suspensión cuando el acto reclamado afecta la libertad personal dentro de un proceso penal seguido por un delito grave y que éstos se dirijan sólo a que la persona quede a disposición de la autoridad de amparo por lo que ve a su libertad, pero a disposición de la autoridad penal para continuar el procedimiento.

Lo anterior, porque la suspensión concedida en estos términos conserva la materia del amparo e impide a las autoridades responsables ejecutar actos que modifiquen la situación, por ejemplo, dictar una sentencia condenatoria cuando el amparo se promovió contra el antes vigente auto de formal prisión o un acto equivalente.

Justificación de los criterios

2. "Materia de la litis por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Toda vez que el Tribunal Unitario de Circuito, vía incidente, resolvió conceder la suspensión definitiva al inculpado con base en preceptos contenidos en la Ley de Amparo, la litis que corresponde ahora analizar a esta Sala es la inconstitucionalidad del artículo 136 de dicho ordenamiento" (párr. 52).

"El artículo 136 de la Ley Amparo, en lo que interesa para el caso, pues es la parte conducente con base en la cual, el Tribunal Unitario de amparo determinó los efectos para los cuales se concedió la suspensión definitiva al quejoso, a la letra dice:

'Artículo 136. Si el acto reclamado afecta la libertad personal, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del juez de distrito únicamente en cuanto a ella se refiera, quedando a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, cuando el acto emane de un procedimiento del orden penal por lo que hace a la continuación de éste.'

(...)

Cuando la orden de aprehensión, detención o retención, se refiera a delito que conforme a la ley no permita la libertad provisional bajo caución, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del juez de Distrito en el lugar en que éste señale, únicamente en lo que se refiera a su libertad personal, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación.

(...)

En los casos en que la afectación de la libertad personal del quejoso provenga de mandamiento de autoridad judicial del orden penal o del Ministerio Público, o de auto de prisión preventiva, el juez dictará las medidas adecuadas para garantizar la seguridad del quejoso y éste podrá ser puesto en libertad bajo caución conforme a la fracción I del artículo 20 constitucional y a las leyes federales o locales aplicables al caso, siempre y cuando el juez o tribunal que conozca de la causa respectiva no se haya pronunciado en ésta sobre la libertad provisional de esa persona, por no habersele solicitado. (...)" (párr. 60).

"[E]l texto del artículo 136 de la Ley de Amparo, a partir de la reforma de diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, establece lo siguiente:

'(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 1994) Cuando la orden de aprehensión, detención o retención, se refiera a delito que conforme a la ley no permita la libertad provisional bajo caución, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del juez de Distrito en el lugar en que éste señale, únicamente en lo que se refiera a su libertad personal, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación'" (párr. 73).

"De la interpretación conjunta de ambos artículos, resulta claro que la legislación de amparo establece lo relativo al beneficio de la libertad provisional bajo caución bajo los términos establecidos por la Constitución Federal, siendo éstos, los descritos en su artículo 20, fracción I, en el que se indica que procede otorgar dicho beneficio al inculpado siempre y cuando no se trate de delitos graves, según la legislación penal correspondiente" (párr. 74).

"En ese contexto, la Ley de Amparo hace referencia al otorgamiento de la libertad provisional bajo caución con base a una restricción de rango constitucional, por lo que si el delito es considerado como grave por la legislación ordinaria, consecuentemente la suspensión del acto reclamado sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del Juez de Distrito sólo por lo que se refiere a su libertad personal, y de la autoridad a la que corresponda conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación" (párr. 75).

"Es importante resaltar, que la reforma de diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, fue la última que se hizo al artículo 136 de la Ley de Amparo, por lo que este es el texto vigente hasta hoy" (párr. 76).

"De ahí que, esta Suprema Corte se haya pronunciado en diversas ocasiones, en el sentido de que la finalidad de la suspensión, es conservar la materia del amparo. Con ello quiere significarse que la finalidad

de la suspensión, es conservar la posibilidad de que en el caso de que la sentencia de fondo sea favorable al quejoso y le otorgue la protección de la justicia federal, el acto reclamado pueda ser privado de efectos, es decir, sea efectivamente nulificado. Mediante la suspensión, pues, existirá la posibilidad de que los efectos restitutorios inherentes a la sentencia que otorga la protección constitucional puedan efectivamente tener lugar. Entonces, es finalidad primordial de la suspensión en el juicio de amparo, conservar la materia de éste, pues esto último mantiene la posibilidad de que una sentencia que otorgue el amparo produzca los efectos que le son inherentes" (párr. 78).

"Así se explica desde luego, que la suspensión procede de oficio, es decir, aun en el caso de que el quejoso no la solicite expresamente, tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como de aquellos actos respecto de los cuales si se consumaran, sería físicamente imposible reparar los perjuicios causados, en el caso de que se otorgara el amparo. El primer concepto, para que la suspensión sea concedida, es aquél en el que, de no concederse la suspensión, se perdería la materia del juicio de amparo. Y el segundo, es para evitar perjuicios difícilmente reparables a la persona que ha promovido el juicio constitucional" (párr. 79).

"Ahora bien, la Ley de Amparo establece la suspensión en amparo directo y la suspensión en amparo indirecto, dentro de esta última, por ser la que nos interesa para el caso, se distingue la suspensión de oficio y a petición de parte. La primera como se indicó en el párrafo anterior, es aquella que debe ser otorgada por el Juez de Distrito aunque no haya sido solicitada expresamente, tan sólo atendiendo a la naturaleza del acto reclamado. La suspensión a petición de parte, de acuerdo con su denominación, es la que, para ser concedida, requiere en primer término la solicitud expresa consignada en la demanda de amparo en el sentido de que la suspensión sea otorgada. Dentro de la suspensión a petición de parte hay que distinguir fundamentalmente la que se denomina suspensión provisional y la llamada suspensión definitiva. La provisional es la que se concede por el Juez de Distrito con la petición hecha en la demanda, desde que ésta es admitida, en los casos urgentes, porque de no concederse se causarían graves perjuicios al agraviado, y para el solo efecto de que la autoridad responsable mantenga las cosas en el estado que guardan por 72 horas. La suspensión definitiva es la que se otorga después de tramitarse el incidente de suspensión, previa verificación de una audiencia en la que se toma en cuenta el informe previo rendido por la autoridad responsable; así como las pruebas que se hayan ofrecido por las partes" (párr. 80).

1. "Apariencia del buen derecho y peligro en la demora. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde el inicio de la Novena Época, se pronunció sobre el principio de apariencia del buen derecho y peligro en la demora en la suspensión del acto reclamado de un juicio de amparo, ello al resolver las contradicciones de tesis 3/95 y 12/90, de las que se originaron las jurisprudencias 15/96 y 16/96, cuyos rubros, respectivamente, dicen: 'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO' y ''SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO'' (párr. 82).

"La doctrina es unánime en cuanto a que la suspensión de los actos reclamados en materia de amparo participa de la naturaleza de una medida cautelar. Por tanto, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su naturaleza" (párr. 84).

"Entre los presupuestos esenciales de las medidas cautelares se encuentra el de la verosimilitud del derecho, también denominado *fumus boni iuris*. Si la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución definitiva, la fundabilidad de la pretensión que constituye objeto de la medida cautelar no puede depender de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un conocimiento periférico o superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Resulta, en consecuencia, suficiente la comprobación de la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por el actor, de modo tal, que según un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el proceso principal se declarará la certeza del derecho" (párr. 85).

"En esa virtud, la verosimilitud del derecho no importa la definitiva viabilidad de la pretensión de quien solicita la medida: basta que exista el derecho invocado. La apariencia de la existencia del derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o muy cuestionable. Lo anterior obedece a que las medidas cautelares, más que a hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la justicia para cumplir eficazmente su obra" (párr. 86).

"El otro requisito específico de la pretensión cautelar es el peligro en la demora (*periculum in mora*), esto es, que en razón del transcurso del tiempo los efectos de la decisión final resulten prácticamente inoperantes: se basa en el temor fundado en la configuración de un daño a un derecho cuya protección se persigue y que, de no hacerlo en forma inmediata, se corre el riesgo de que en el supuesto de recaer sentencia definitiva favorable, ésta permanezca incumplida" (párr. 88).

"En la contradicción de tesis 12/90, fue más enfática al establecer que, si bien uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, es el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que antice la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Sin embargo, lo cierto es que le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza" (párr. 89).

"Como puede advertirse, el Tribunal Pleno determinó que la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos respecto al acto reclamado" (párr. 91).

"Cabe apuntar, que dicho principio ha sido materia de análisis por las Salas de esta Suprema Corte, en relación con casos específicos, aunque siguiendo los lineamientos determinados por el Tribunal Pleno en cuanto a la apariencia del buen derecho y peligro en la demora" (párr. 92).

2. "Constitucionalidad del artículo 136 de la Ley de Amparo. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el artículo 136 de la Ley de Amparo no es inconstitucional, por las razones que señala el recurrente" (párr. 93).

"Los argumentos del recurrente son infundados, toda vez que el estudio de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, se ha permitido por esta Suprema Corte, se realice para decretar la procedencia de la suspensión, pero de manera alguna puede considerarse aplicable para fijar los efectos cuando se concede la suspensión definitiva, pues aun cuando aquéllos están expresamente señalados en el propio dispositivo impugnado, la finalidad propia de la medida cautelar no puede llegar al extremo de que ese principio tenga el alcance o se extienda a los efectos de la suspensión definitiva, específicamente" (párr. 96).

"Lo anterior es así, atento a que el precepto tildado de inconstitucional garantiza que la materia del amparo que se pide quede viva, es decir, que las cosas queden en el estado que se encontraban al momento de la violación y que de manera alguna puedan ser ejecutadas por parte de las autoridades responsables, siendo ésta la razón principal de los efectos de la suspensión que establece el artículo 136 de la Ley de Amparo" (párr. 97).

"En el caso de un auto de formal prisión, claro está, emitido dentro de procedimiento judicial, como el que originó el asunto que nos ocupa, la suspensión definitiva impide además que el juez de la causa dicte sentencia definitiva, es decir, no permite que el quejoso pueda ser condenado" (párr. 98).

"De los referidos párrafos del artículo 136, el legislador establece los efectos de la suspensión para aquellos delitos que permiten y no permiten la libertad provisional bajo caución; si en el caso no se trata de un delito grave, el juez de amparo puede otorgarla, pero en ambos casos la suspensión ordena la continuación del procedimiento ante el juez de la causa" (párr. 102).

"Ahora bien, como dicho precepto claramente no establece cuáles son esos delitos, el juzgador de amparo quien debe pronunciarse respecto a la suspensión, atento al delito imputado al quejoso como el supuesto que originó la presente revisión, debe acudir al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, que establece el catálogo de delitos graves del orden federal, o bien a los Códigos Procesales Penales de la entidad federativa que corresponda, todo ello para estar en posibilidad de fijar uno de los alcances de la suspensión que, en su caso, concedió" (párr. 103).

"Como puede advertirse de lo anterior, no está en potestad del juzgador decidir motu proprio quiénes pueden salir en libertad provisional y quiénes no, pues ello está fijado por los Códigos Procesales Penales, locales y federal, en tanto señalan qué delitos son merecedores de ese beneficio; por lo que el juez de amparo sólo debe apegarse a lo que éstos indiquen. De ahí que, esta cuestión específica no pueda estar sometida a realizar una ponderación de un principio como la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, pues no se está en el supuesto de hacer un adelanto provisional de si el delito clasificado por ley, como grave, en realidad no lo debe ser, o que el propio juez de amparo cuestione lo establecido en el artículo 20, Apartado A, fracción I, constitucional, que desde ahí se impide el otorgamiento de la libertad caucional por delitos señalados como graves, es decir, sobre este punto no se puede llegar al extremo de que el juez de amparo haga un cálculo de probabilidad sobre la constitucionalidad de por qué un delito es considerado como grave y por tanto no merece prisión preventiva; es evidente que esa no puede ser la idea del instrumento de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, menos aún de la suspensión, como medida cautelar del juicio de amparo" (párr. 104).

"En efecto, recordemos que para dictar la suspensión definitiva, el juez cuenta con diversos documentos, además de la demanda, tiene los informes previos de las autoridades señaladas como responsables y, en su caso, con el ofrecimiento de algunas pruebas. Cuestión que permite considerar que hasta en el momento de pronunciarse respecto a la concesión o no de la suspensión definitiva, el juez de amparo no requiere en un inicio ponderar el principio de apariencia del buen derecho y peligro en la demora" (párr. 105).

"[L]os efectos de la suspensión establecida en el artículo 136 de la Ley de Amparo no son, como lo dice el quejoso, inservibles, toda vez que están diseñados a modo que, siendo de interés general que un delito no quede impune, pero también que se siga un proceso con las formalidades que la ley establece, la suspensión permite dar continuidad al procedimiento penal, que el quejoso haga valer las defensas que considere necesarias, otorgadas por ley, pero sobre todo, impide, no permite que la autoridad responsable lo sentencie o condene, hasta en tanto se declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, en el juicio principal" (párr. 108).

"Finalmente, contrario a lo señalado por el recurrente, en su caso, la calificación de gravedad de un delito no se considera que pueda escapar al control de constitucionalidad, toda vez que puede hacer el planteamiento respectivo en el momento legal oportuno; toda vez que la constitucionalidad o inconstitucionalidad que se quiera hacer valer, de porqué el legislador considera unos delitos graves (y por tanto no merecen libertad bajo caución) y otros ilícitos no lo son, debe ser cuestionada desde origen, es decir, contra los preceptos establecidos en los Códigos Procesales Penales que así lo prevén, para que ahí sí, el juzgador esté en posibilidad de verificar las razones que de política criminal da el legislador para establecer esa clasificación" (párr. 113).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la resolución dictada en el incidente de suspensión.

SCJN, Primera Sala, Revisión en Incidente de Suspensión 4/2012, 29 de agosto de 2012⁵²

Hechos del caso

En octubre de 2011, un hombre en Colima promovió un juicio de amparo en contra de una orden de aprehensión, el aseguramiento de algunos bienes y una orden de cateo, así como su ejecución.

Un juzgado de distrito del estado admitió la demanda y concedió la suspensión provisional para el efecto de que, en tanto resolviese la suspensión definitiva, las autoridades no privaran de la libertad al individuo con motivo de la orden de aprehensión dictada en su contra, siempre y cuando el delito que se le llegara a imputar no se encontrase comprendido entre los calificados como graves por la legislación penal.

Añadió que la medida provisional no habría de surtir efectos si la persona era sorprendida en flagrante delito, o en caso de orden de aprehensión, detención, presentación o comparecencia dictada por autoridades distintas a las señaladas como responsables.

⁵² Resuelto por mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Estableció que la suspensión provisional concedida surtiría efectos desde luego, pero dejaría de hacerlo si el hombre no exhibía dentro del plazo de cinco días una garantía.

Celebrada la audiencia incidental, el juzgado de distrito concedió al hombre la suspensión definitiva; ésta abarcaba los actos reclamados al juez de lo penal de Villa de Álvarez, Colima, al procurador general de justicia y al director general de la policía de procuración de justicia (autoridades de la propia entidad federativa).

El otorgamiento de la suspensión definitiva fue para los mismos efectos y en las mismas condiciones que las expresadas para la suspensión provisional.

Sin embargo, el juzgado de distrito determinó que —de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 138 de la Ley de Amparo— el individuo tenía la obligación de comparecer dentro del plazo de tres días, y cuantas veces le fuera requerida su presencia para la práctica de diligencias, ante el juez penal para la continuación del procedimiento respectivo. Lo que tendría que acreditar ante el juez de amparo, ya que la suspensión definitiva no impide que el juez responsable continúe con las etapas procesales correspondientes.

Inconforme, la persona promovió un recurso de revisión.

El tribunal colegiado que conoció de dicho medio de impugnación solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ejercer su facultad de atracción al advertir que en los agravios el hombre planteó la constitucionalidad del segundo párrafo del artículo 138 de la Ley de Amparo. Registrado el expediente y admitida a trámite la solicitud, el presidente de la SCJN decretó la radicación del asunto en la Primera Sala.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 138 de la Ley de Amparo —que establece que cuando la suspensión se haya concedido contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, la persona promovente tendrá la obligación de comparecer dentro del plazo de tres días ante el juez de la causa o el ministerio público y, en caso de no hacerlo, dejará de surtir efectos la suspensión concedida— es inconstitucional por violar las garantías de legalidad y seguridad jurídica?

2. ¿El artículo 138 de la Ley de Amparo es inconstitucional porque la condición de que la persona comparezca ante la persona juzgadora para garantizar los efectos de la suspensión tendrá como consecuencia que se sobreseá el juicio de amparo por el cambio de situación jurídica, ya que al ser puesto el inculpado a disposición de la autoridad que lo requiere con motivo de la orden de aprehensión girada en su contra debe resolver su situación jurídica en el término fatal de 72 horas?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 138 de la Ley de Amparo no es inconstitucional por establecer que la suspensión derivada de un procedimiento penal está supeditada a que la persona beneficiada comparezca ante la autoridad penal. Esta disposición establece los requisitos que habrán de satisfacerse para su aplicabilidad, los cuales persiguen una finalidad válida que justifica su existencia: evitar que la suspensión sirva como un instrumento para burlar la justicia penal, por lo que cumple con la garantía de legalidad. Asimismo, la comparecencia

de las personas deberá ocurrir observando siempre todas las garantías con las que cuentan las personas en el proceso penal y permitiendo que, en caso de así convenirlo, combatan cualquier acto que represente una transgresión de sus derechos, por lo que cumple con la garantía de seguridad jurídica.

2. La comparecencia de la persona ante el juez de lo penal como resultado del cumplimiento de la obligación que impone el artículo 138 de la Ley de Amparo implicará, necesariamente, que la persona juzgadora resuelva sobre la situación jurídica del individuo en un plazo de 72 horas. Lo que a su vez se traducirá en un cambio en la situación jurídica que provocará, consecuentemente, el sobreseimiento del amparo. No obstante, el hecho de que para los efectos de la orden de aprehensión se consideren irreparablemente consumadas las violaciones reclamadas por haberse dictado el auto de formal prisión en el plazo constitucional, no significa que el precepto cuestionado sea inconstitucional. Toda vez que, como puede observarse, privilegia la continuación del procedimiento, lo que favorece a la persona. Ello debido a que la persona juzgadora podrá reexaminar —mediante un espectro distinto— los elementos que en principio tomó en cuenta para emitir el acto reclamado, ya no sólo con simples datos, sino con elementos suficientes que lo lleven a tener por comprobado el cuerpo del delito, su inocencia o probable responsabilidad.

Justificación de los criterios

1. El inconforme impugna el artículo 138, segundo párrafo de la Ley de Amparo, específicamente en la parte que dispone: 'cuando la suspensión se haya concedido contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, el quejoso tendrá la obligación de comparecer dentro del plazo de tres días ante el juez de la causa o el Ministerio Público y, en caso de no hacerlo, dejará de surtir efectos la suspensión concedida' (pág. 21).

"[L]os Tribunales de la Federación —como órganos de control constitucional— están facultados para resolver toda controversia que se suscite por normas generales; actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por el Pacto Federal para su protección; y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; dichos tribunales gozan de la potestad de suspender el acto de la autoridad en favor de la persona que impetra la protección constitucional mediante las condiciones que determine la Ley Reglamentaria; para lo cual, cuando la naturaleza del acto lo permita deben realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

La Norma Suprema es categórica, para suspender los actos reclamados los órganos jurisdiccionales se deben regir conforme a las disposiciones de la Ley de Amparo. Sin embargo, para nuestro análisis no podríamos concluir de manera sencilla que el artículo 138 tildado de inconstitucional —que rige los efectos de la suspensión de actos de naturaleza penal que afectan la libertad personal— por el hecho de tener disposiciones de ese calado y pertenecer a la Ley de Amparo a la que remite la Constitución Federal, no es violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídicas a las que alude el inconforme" (pág. 23).

"En tal virtud, habrá que acudir a su génesis y al escrutinio del cuestionado numeral 138, párrafo segundo, de la invocada Ley para corroborar lo anterior" (pág. 24).

"Como se puede observar, la razón que tuvo el Poder Legislativo para establecer como obligación del quejoso comparecer en el término de tres días ante el juez de la causa para la continuación del procedimiento

penal como condición para la efectividad de la medida suspensional dictada en el juicio de amparo contra un acto perturbador de su libertad personal, de lo contrario procedería su ineffectividad, fue que la suspensión no debía servir como un instrumento para burlar la justicia penal" (pág. 27).

"Es decir, estableció que quien reclama una resolución jurisdiccional que puede afectar la libertad personal y que aún no se ha ejecutado —v.g. orden de aprehensión, comparecencia o reaprehensión—, no debía obtener a través de la suspensión del acto reclamado un beneficio excesivo, como la posibilidad de sus traerse a la acción de la justicia, dado que la institución del amparo y en especial la figura de la suspensión no podían servir para tal fin.

La autoridad legislativa facultada por la Constitución Federal, sin duda dio una razón de gran peso para condicionar la efectividad de la suspensión en el juicio de amparo contra actos jurisdiccionales que pueden afectar la libertad de los quejoso: 'evitar burlar a la justicia penal" (pág. 27).

"Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, que tratándose de actos de autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando aquella actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere y la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que deben regularse jurídicamente" (págs. 27 y 28).

"En ese sentido, es evidente que la norma cuestionada cumple con la garantía de legalidad, porque establece los requisitos que habrán de satisfacerse para su aplicabilidad y que dicho sea de paso no dan margen a la arbitrariedad porque va dirigida a toda persona que desee que la suspensión concedida en el juicio de garantías continúe surtiendo sus efectos, lo que es acorde con una finalidad válida para el legislador competente para elaborar la norma" (pág. 28).

"Precepto que tampoco viola la garantía de seguridad jurídica del quejoso, pues debe interpretarse que la comparecencia ordenada debe ocurrir dentro del marco de un procedimiento donde se respeten todos los derechos fundamentales de la persona, quien además podrá hacer valer lo que a su interés convenga.

Disposición que tampoco es contradictoria con el texto de la Carta Fundamental o incongruente con el orden jurídico" (pág. 29).

"Desde la órbita constitucional, es posible advertir que la razón de mérito, al imponer la condicionante al quejoso de tener que presentarse ante el juez de la causa para que no deje de surtir efectos la suspensión del acto reclamado, es congruente con el orden jurídico, porque con base en dicha disposición, el juzgador constitucional le da la oportunidad al indiciado de ponerse a disposición de la autoridad que lo requiere para la continuación del procedimiento penal y para que ésta, dentro del término constitucional, pueda resolver su situación jurídica" (págs. 29 y 30).

2. "En otro aspecto de regreso a sus agravios, el inconforme señala que desde el momento en que se presente ante el juez de la causa con motivo de la suspensión concedida cambiará su situación jurídica; argumento que es inexacto, ya que ello sólo ocurrirá cuando se dicte la resolución de plazo constitucional y no cuando se presente ante el juez de la causa" (pág. 31).

"No obstante lo anterior, atendiendo a la causa de pedir, se considera que en realidad lo que quiso decir el inconforme es que la suspensión condicionada a que el quejoso se presente ante el juzgador que lo requiere, traerá como consecuencia futura que se sobresean el juicio de amparo contra la orden de aprehensión reclamada por el cambio de situación jurídica al dictarse la resolución de término constitucional, lo que tornará irreparablemente consumado el daño o perjuicio ocasionado que al quejoso le ocasiona el libramiento de la referida orden de aprehensión" (págs. 31 y 32).

"Bien, por nuestro diseño constitucional es cierto lo que aduce, ya que al ser puesto el inculpado a disposición del juzgador que lo requiere con motivo de la orden de aprehensión girada en su contra, éste debe resolver su situación jurídica en el término fatal de setenta y dos horas, término que no puede suspenderse pues el citado plazo también representa una garantía fundamental del inculpado" (pág. 32).

"El motivo por el cual el legislador optó por la solución anterior, fue porque se dio cuenta que la privación de la libertad que pudiera sufrir el quejoso con motivo de la continuación del procedimiento penal al dictarse la resolución de término constitucional, no tendría ya como base la orden de aprehensión combatida en el amparo, sino el auto de formal prisión; incluso razonó que posiblemente para el momento de la concesión de amparo pudieran haberse recabado nuevos elementos probatorios que hicieren mayormente probable la responsabilidad penal del quejoso en la comisión del delito que se le atribuye, de ahí que para evitar confusiones y para que pudieran ejercer la función jurisdiccional tanto el juez constitucional como el juez natural, estableció para el caso concreto el sobreseimiento por cambio de situación jurídica" (págs. 36 y 37).

"Ahora bien, el hecho de que para los efectos de la orden de aprehensión se consideren irreparablemente consumadas las violaciones reclamadas por haberse dictado el auto de término constitucional, no significa que el precepto cuestionado sea inconstitucional por privilegiar la continuación del procedimiento ya que si bien, por lógica, su aplicación va a generar el sobreseimiento del juicio de amparo, en primer lugar dicho precepto no dispone esa consecuencia y en segundo término, a juicio de esta Primera Sala el hecho de que se continúe con el procedimiento más bien favorece la causa del impetrante, porqué el juzgador podrá reexaminar mediante un espectro distinto los elementos que en principio tomó en cuenta para emitir el acto reclamado, ya no solo con simples datos, sino con datos bastantes que lo lleven a tener por comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado con todas las exigencias del artículo 19 constitucional; y hay un ingrediente adicional que le es benéfico: el respeto a su garantía de audiencia que puede obrar a su favor" (pág. 37).

"El inconforme también dice que el resultado le impide el acceso a la justicia constitucional, ello no deja de ser inexacto; en efecto, el acceso a la justicia constitucional permanece vivo con la aplicación de la disposición impugnada pues la suspensión concedida con los requisitos de efectividad contenidos en el párrafo segundo del artículo 138, de la Ley de Amparo, no impide al quejoso decidir no acudir ante el juzgador y esperar a que el tribunal de amparo resuelva lo que en derecho proceda; ahora, ante la potestad del juez constitucional también puede combatir la resolución que resolvió su situación jurídica en caso de que aquélla le sea perjudicial; luego, el acceso a la justicia para que haga valer sus derechos constitucionales en todo momento está latente a su favor.

En ese orden de ideas, no se considera que la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 138, de la Ley de Amparo, de exigir la comparecencia del quejoso ante el juez de la causa para la prosecución del procedimiento, sea incongruente con lo que dispone el primer párrafo del citado numeral que establece: 'En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso" (pág. 38).

Decisión

La Primera Sala declaró infundados los agravios de la persona y confirmó la resolución incidental que concedió la suspensión definitiva en los términos los que los hizo el juzgado de distrito, esto para que el hombre compareciese con el juzgado penal para que la misma siguiera surtiendo efectos.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 476/2012, 16 de enero de 2013⁵³

Hechos del caso

El magistrado de un tribunal colegiado en Durango denunció la posible contradicción de tesis entre un criterio emitido por ese órgano y el sostenido por otro tribunal colegiado en Puebla.

Los criterios versaban sobre la posible interrupción de la prescripción de la acción penal cuando se interpone una demanda de juicio de amparo y un órgano jurisdiccional otorga la suspensión, a partir del análisis de la legislación local de Durango y Puebla.

Por un lado, el tribunal en Durango resolvió un amparo en revisión en el cual confirmó la sentencia emitida por un juez de distrito, en la cual negó el amparo a una persona que alegó la incorrecta apreciación de un juez local en materia penal por no actualizar la prescripción de la acción penal a su favor. La parte quejosa señaló que el que se le hubiera concedido la suspensión del acto reclamado en diversos juicios de amparo no interrumpía el plazo para la extinción de la acción penal. A partir de lo anterior, el tribunal revisor en Durango concluyó que si la parte quejosa promueve un juicio de amparo en contra de una orden de captura y la suspensión se hubiere concedido, ello sí interrumpe el cómputo para la prescripción de la acción penal.

Por su parte, el tribunal de Puebla resolvió un amparo en revisión en el que decidió revocar la sentencia del juzgado de distrito y conceder el amparo a la parte quejosa que reclamó la misma pretensión: la omisión de declarar prescrita la acción penal en su favor. El juzgado de distrito había decidido negar la protección constitucional a la persona quejosa, quien había obtenido la suspensión provisional contra una orden de aprehensión y que alegaba que dicha medida cautelar no interrumpía el plazo para la extinción de la acción penal. Al revisar este caso, el tribunal revisor en Puebla determinó que la interposición de una demanda de amparo indirecto no interrumpe el cómputo para la prescripción. Sin embargo, consideró

⁵³ Mayoría de cuatro votos. El Ministro José Ramón Cossío Díaz emitió voto particular en contra. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

que al concederse la suspensión, sí era factible descontar del cómputo para la prescripción de la acción penal el tiempo que duró la medida cautelar, considerando que en ese lapso no le fue posible a la autoridad llevar a cabo sus funciones.

Problema jurídico planteado

Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una orden de aprehensión o comparecencia, ¿la presentación de la demanda de amparo indirecto y la concesión de la suspensión interrumpen el plazo para la prescripción de la acción penal?

Criterio de la Suprema Corte

La interposición del juicio de amparo y la posterior obtención de la suspensión no son causas de interrupción de la prescripción de la acción penal. Sin embargo, el tiempo que dure la suspensión deberá ser descontado del plazo necesario para que opere la prescripción de la acción penal.

Justificación de los criterios

"[E]n materia penal, este Alto Tribunal ha considerado que la 'prescripción de la acción penal' supone una inactividad del Ministerio Público con relación al derecho de investigación/persecución del cual es titular, durante todo el tiempo que la ley señala como suficiente para su extinción. Esto es, representa la condición objetiva necesaria para que se ejerza el poder punitivo del Estado, obligatoria para éste e irrenunciable para el inculpado, relativa a la investigación de la comisión de hechos tildados de delictivos y persecución de los autores de los mismos.

Figura jurídica que se clasifica en prescripción tanto de la 'acción penal' como de las 'sanciones penales'; la primera, relativa a la facultad del Estado para ejercer la pretensión punitiva; y la segunda, concerniente a la potestad del Estado para ejecutar las penas y/o medidas de seguridad" (pág. 23).

"El fundamento del instituto jurídico de la prescripción, radica no sólo en la autolimitación del Estado para ejercer su poder represivo, sino también en la seguridad que todos los hombres deben tener ante el propio Estado; pues es inadmisible que un gobernado permanezca indefinidamente en la incertidumbre de ser objeto de un proceso penal, hasta que lo estime procedente la autoridad encargada de la investigación y persecución de los delitos. De ahí que si dicha facultad no se ejerce en el tiempo legalmente determinado, ello implica la pérdida para el Estado de sus Poderes Punitivos a consecuencia de la ineficacia de su acción persecutoria; lo que se traduce en la extinción de la responsabilidad penal del inculpado derivada de la comisión del delito atribuido y/o de la correspondiente pena impuesta" (pág. 24).

"En consecuencia, la prescripción de la acción penal, más que un beneficio para el inculpado o un derecho procedural, es una sanción para la autoridad encargada de investigar y perseguir los delitos, ante su inactividad o deficiente actividad; porque la potestad sancionadora del Estado no puede extralimitarse del tiempo prefijado que condiciona su validez" (págs. 24 y 25).

"[E]n la fase de preparación del ejercicio de la acción penal (averiguación previa), la prescripción se configura por no ejercerse la acción penal dentro del plazo establecido por la ley y, por tanto, lógicamente que el

cómputo del mismo es susceptible de interrumpirse con la figura de la consignación ante la autoridad penal de instancia. Esto es así, ya que es hasta la consignación cuando inicia el ejercicio de la acción penal y en todo caso, será a partir del dictado de la orden de aprehensión o comparecencia cuando nuevamente inicie el cómputo para la actualización de dicha figura extintiva de la acción penal" (págs. 25 y 26).

"[E]s necesario distinguir que la 'interrupción' del plazo de prescripción provoca la pérdida del tiempo transcurrido hasta ese día y, por lo tanto, en caso de que el imputado se evada de la acción de la justicia, se inicia el cómputo de un nuevo plazo (desde cero). Mientras que en el caso de la "suspensión" de la prescripción, ésta no provoca la pérdida del tiempo acumulado, sino tan sólo la paralización de su cómputo, por ende, al finalizarse el tiempo de suspensión decretado, dicho plazo volverá a contarse a partir de donde se encontraba cuando se suspendió.

[E]s menester destacar que en ambas legislaciones locales (Durango y Puebla), lógicamente NO se hace referencia expresa a la interposición de la demanda de amparo indirecto y, por ende, a la obtención de la medida cautelar de la suspensión del acto reclamado como causas de 'interrupción' del plazo para la prescripción de la acción penal" (pág. 44).

"[B]asados en el análisis de las legislaciones estatales precitadas (Durango y Puebla), [...] la sola presentación de una demanda de amparo indirecto por parte de un gobernado, a través de la cual, pretende combatir la constitucionalidad de una orden de aprehensión o de comparecencia que estima generadora de un agravio personal y directo, NO interrumpe el plazo de la prescripción de la acción penal. Por ende, ya sea que en dicho proceso constitucional autónomo de amparo, le sea concedida o no la medida cautelar consistente en la "suspensión del acto reclamado", dicha institución tampoco sería jurídicamente apta para interrumpir el cómputo de dicha figura extintiva" (pág. 45).

"Por ende, el hecho de que un gobernado pretenda hacer uso de esas prerrogativas fundamentales, a fin de defenderse de una potencial afectación a su esfera jurídica —como lo sería una orden de aprehensión o de comparecencia judicial—, no deben ser consideradas como actuaciones jurídicamente aptas a fin de "interrumpir" el cómputo del plazo de la prescripción de la acción penal intentada en su contra; ya que lejos de resultar beneficiosa la interposición de ese medio de defensa extraordinario, el mismo podría resultarle perjudicial al haber eliminado jurídicamente todo el tiempo que hasta ese momento hubiera transcurrido para decretar la extinción por prescripción de la acción penal ejercida en su contra, relevando así, tácitamente, a la autoridad estatal en su deber de investigar/sancionar los delitos, según corresponda, derivado de la interposición del proceso constitucional de amparo por parte del gobernado —y la consecuente obtención de la medida cautelar de la suspensión del acto reclamado— cuya inherente teleología es la de proteger y preservar los Derechos Fundamentales, más no así la de generarle un perjuicio adicional a su esfera jurídica, de aquel que eventualmente pudo ocasionarle el acto reclamado combatido" (pág. 46).

Decisión

La Primera Sala determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO CONTRA LA ORDEN DE APREHENSIÓN O DE COMPARECENCIA NO INTERRUMPE

EL PLAZO PARA QUE OPERE AQUÉLLA, SIN EMBARGO, SI SE CONCEDE LA SUSPENSIÓN, EL TIEMPO QUE ÉSTA SUBSISTA DEBERÁ DESCONTARSE DEL NECESARIO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE DURANGO Y PUEBLA).

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 397/2016, 17 de mayo de 2017⁵⁴

Razones similares en REV INC SUS 1/2020 y CT 302/2021

Hechos del caso

La magistrada presidenta de un tribunal colegiado con residencia en Veracruz denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por dicho órgano y el sostenido por un tribunal colegiado en Chihuahua.

En los criterios, los tribunales se pronunciaron respecto a si los actos en materia penal se rigen exclusivamente por las normas especiales de la Ley de Amparo para esa materia o si también se les pueden aplicar las normas generales en materia de suspensión.

En el caso de Chihuahua, una mujer promovió un juicio de amparo contra la decisión de prorrogar medidas cautelares en su contra, como el arraigo domiciliario y el uso forzoso de un brazalete localizador. El juez de amparo que conoció del asunto le concedió la suspensión provisional pero no para levantar las medidas cautelares, únicamente para que quedara a su disposición en cuanto a su libertad, pero a disposición de la autoridad correspondiente para la continuación del proceso penal.

Contra esa decisión, la mujer promovió un recurso de queja. Al resolverlo, el tribunal colegiado señaló que al pronunciarse sobre la suspensión en un asunto penal, la jueza o juez de distrito debe sujetarse a las reglas especiales para la suspensión en materia penal previstas en la Ley de Amparo y no a las disposiciones generales sobre la medida cautelar.

El tribunal consideró que el artículo 138 de la Ley de Amparo, que prevé la posibilidad de hacer una ponderación de la apariencia del buen derecho, no es aplicable a la suspensión en materia penal, pues para actos de esa naturaleza existen reglas específicas. Estimó que de aplicar estas reglas a la materia penal, se darían a la suspensión efectos restitutorios que sólo son propios de las sentencias de amparo.

En el caso de Veracruz, el representante de una sociedad mercantil promovió un amparo contra una orden que pretendía privar a la sociedad de la posesión de un inmueble, en el marco de una investigación ministerial. El juez de distrito que conoció del asunto negó la suspensión definitiva del acto reclamado. El representante de la sociedad promovió recurso de revisión contra esa decisión.

El tribunal colegiado que resolvió el recurso decidió que hay actos en materia penal que no están regulados específicamente por las disposiciones de la Ley de Amparo relativas a la suspensión en esta materia, pues el apartado especial se refiere únicamente a los actos privativos de la libertad, de destierro, desaparición

⁵⁴ Resuelto por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo del asunto. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

forzada de personas, extradición, obligación de abandonar o residir en determinado lugar, sin que en él se contemple nada sobre actos tendentes a lanzar, despojar, o desalojar a una persona de sus papeles, bienes o posesiones.

En este sentido, el tribunal concluyó que cualquier acto de naturaleza penal distinto de los expresamente establecidos en el apartado especial para la suspensión en materia penal es susceptible de suspenderse con base en lo establecido en el apartado general sobre la suspensión contenido en la Ley de Amparo. Por ende, concluyó, sí es posible ponderar la apariencia del buen derecho respecto a esos actos al resolver sobre la suspensión.

Tramitada la contradicción de tesis, la SCJN procedió a resolverla.

Problema jurídico planteado

Cuando en el juicio de amparo se reclaman actos en materia penal que no están expresamente regulados por el apartado especial de la Ley de Amparo para la suspensión del acto reclamado en materia penal, ¿deben regirse exclusivamente por las normas de esa sección especial o, cuando el caso lo amerite, pueden aplicarles las reglas generales de la suspensión —por ejemplo, para ponderar la apariencia de buen derecho—?

Criterio de la Suprema Corte

Cualquier acto en materia penal que no esté expresamente contemplado en el apartado especial de la Ley de Amparo debe ser analizado, para efectos de la suspensión, con base en las normas de la parte general que regulan la suspensión del acto reclamado.

El hecho de que la Ley de Amparo establezca un conjunto de normas sobre la suspensión en materia penal sólo muestra que, por su relevancia, el órgano legislativo consideró necesario regular esos casos de manera especial, pero ello no impide que todos los actos en materia penal distintos de los expresamente regulados en ese apartado especial sean susceptibles de suspenderse con base en las disposiciones generales.

Justificación del criterio

"Para responder la interrogante planteada en el apartado anterior es necesario enmarcar la institución de la suspensión del acto reclamado en el contexto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva" (párr. 51).

"Por derecho a la tutela jurisdiccional puede entenderse, en sentido amplio, el derecho de las personas a formular pretensiones —y a defenderse de ellas— ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y en su caso, se logre su plena y efectiva ejecución" (párr. 52).

"En términos generales, el derecho a la tutela jurisdiccional puede descomponerse en varios subconjuntos integrados por haces de derechos específicos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho y el derecho a la plena eficacia o ejecución de la misma" (párr. 57).

"Hay también una exigencia transversal a estos subconjuntos que conforman el derecho a la tutela jurisdiccional, consistente en la remoción de todos los obstáculos injustificados para acceder a la justicia, para el debido proceso, para el dictado de una sentencia fundada en derecho y para su plena ejecución" (párr. 59).

"Los estándares mínimos del derecho a un recurso efectivo, tal y como se ha sostenido en la jurisprudencia nacional e internacional citada, implican no sólo el que esté previsto formalmente en la ley sino el que materialmente sea idóneo para lograr el objetivo para el que fue diseñado, es decir, para obtener una tutela efectiva en contra de actos o normas lesivas de derechos fundamentales" (párr. 62).

"Ahora bien, entre los instrumentos jurídicos con que se garantiza la efectividad del recurso, se encuentran las medidas cautelares, como la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto" (párr. 65).

"De aquí su carácter instrumental en relación con la efectividad del juicio de amparo, como garantía jurisdiccional por autonomía de los derechos humanos, pues de llegar a consumarse irreparablemente la violación a estos durante el transcurso del juicio o causarse daños difícilmente reparables, el juicio de amparo sería un instrumento inútil para garantizar una tutela jurisdiccional efectiva" (párr. 67).

"En este sentido, en principio, todo acto reclamable es susceptible de ser suspendido, pues esta susceptibilidad deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva. Sin embargo, para determinar si un acto reclamado específico debe o no ser suspendido, además de que su naturaleza lo permita, debe hacerse una ponderación entre distintos elementos, como la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la afectación al interés social" (párr. 68).

"En este sentido, para determinar si un acto reclamado en concreto puede o no suspenderse, ante la gran variedad de casos y diversidad de situaciones específicas, el legislador ha regulado la suspensión en el juicio de amparo indirecto, mediante una parte general (primera parte), que contiene disposiciones aplicables a cualquier materia, y una parte especial (segunda parte) que contiene normas aplicables a la materia penal" (párr. 69).

"De esta forma, la inclusión de un apartado especial para regular los términos y las condiciones bajo los que habría de resolverse lo relativo a la suspensión de los actos en materia penal, sigue, al menos, dos propósitos claros: primero, unificar los efectos bajo los cuales puede concederse la suspensión de ciertos actos de naturaleza penal, a fin de evitar confusiones y segundo, armonizar las disposiciones de la suspensión en materia penal de la nueva legislación reglamentaria, con las etapas procedimentales del sistema penal acusatorio que acogió la Constitución Federal y la plena vigencia del principio de presunción de inocencia que caracteriza a dicho esquema procesal" (párr. 75).

"Ahora bien, como puede apreciarse de la lectura del apartado de la Ley de Amparo transcrita, este contiene un conjunto de normas que regulan, entre otras cuestiones, los efectos que deben imprimirse a la suspensión, cuando proceda, respecto de clases de casos que pueden considerarse como las más recurrentes en materia penal" (párr. 76).

"Se trata además, por lo general, de clases de actos que pueden incidir directa o indirectamente en la libertad de las personas, uno de los derechos humanos más importantes, lo que explica que el legislador haya decidido emitir una regulación especial al respecto" (párr. 77).

"Sin embargo, es posible que, en materia penal, se reclamen actos distintos de los expresamente regulados en ese apartado. En efecto, el abanico de actos reclamables en materia penal de ninguna manera se agota en los actos lesivos actual o potencialmente de la libertad personal, regulados en ese apartado de la Ley de Amparo, ya que también pueden reclamarse cualesquiera otros actos en materia penal distintos de los allí especificados. En estos casos, debe tenerse en consideración lo siguiente:" (párr. 78).

"Que derivado del derecho a un recurso efectivo, esos actos deben considerarse, en principio, susceptibles de suspensión, pues también en estos casos podría quedar el juicio sin materia y el quejoso resentir daños a sus derechos de difícil o imposible reparación" (párr. 79).

"Que del proceso legislativo se advierte que la finalidad de establecer un epígrafe especial para la materia penal, no fue excluir de la suspensión a los actos reclamados en materia penal que no estuvieran expresamente contemplados en la misma, sino una diversa, a saber, dar un tratamiento unitario a las clases de actos reclamados más recurrentes en materia penal que —en general— pudieran incidir directa o indirectamente en la libertad personal, sin que esto implique, en modo alguno, que los actos reclamados en materia penal se limitan a los allí previstos, ya que existe una cantidad indeterminada de actos reclamables en materia penal que no están regulados específicamente por el apartado respectivo de la Ley de Amparo y que, sin embargo, como cualquier otro acto, son susceptibles de generar los efectos que pretenden evitarse mediante la suspensión: dejar sin materia el juicio y causar daños irreparables o difícilmente reparables" (párr. 80).

"[E]l propio artículo 166, último párrafo, de la Ley de Amparo, inmerso en el apartado relativo a la suspensión en materia penal, remite expresamente a las disposiciones generales sobre la suspensión, en concreto, al penúltimo párrafo del artículo 128, para proveer sobre la suspensión de órdenes o medidas de protección dictadas durante el procedimiento penal; lo que evidencia, sin lugar a dudas, que el propio legislador admite la posibilidad de que algunos actos en materia penal puedan ser analizados, para efectos de la suspensión, en términos de la parte general de la sección respectiva" (párr. 82).

"[P]or ende, los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo [...] admiten una lectura según la cual deben ser aplicables para decidir sobre la suspensión de cualquier acto reclamado en materia penal que no esté expresamente regulado mediante alguna norma del apartado especial, a fin de garantizar, también en estos casos, la vigencia del derecho a un recurso efectivo" (párr. 83).

"Es decir, cualquier acto en materia penal que no esté expresamente contemplado en el apartado especial de la Ley de Amparo, debe ser analizado, para efectos de la suspensión, con base en las normas de la parte general que regulan la suspensión del acto reclamado" (párr. 86).

"Pensar lo contrario implicaría el establecimiento de una prohibición implícita que restringiría, sin justificación, el derecho fundamental a un recurso efectivo [...]" (párr. 87).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existe la contradicción de tesis denunciada y que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN

MATERIA PENAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN DE ACTOS RECLAMADOS NO PREVISTOS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO ("EN MATERIA PENAL"), DEBEN APLICARSE LAS NORMAS DE LA PARTE GENERAL, QUE PERMITEN PONDERAR LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO, EL PELIGRO EN LA DEMORA Y LA AFECTACIÓN AL INTERÉS SOCIAL.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 62/2016, 6 de julio de 2017⁵⁵

Hechos del caso

En julio de 2016 el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 128, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, en la porción normativa "y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial", publicado en junio de ese mismo año.

El texto integral del párrafo señala: "Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial".

El presidente de la Comisión argumentó que al no permitirse la suspensión de las técnicas de investigación y las medidas cautelares, éstas se ejecutan de modo irreparable, dejando prácticamente sin materia cualquier recurso judicial y consumada cualquier violación de derechos fundamentales.

También señaló que esa porción normativa vulnera el artículo 107, fracción X, de la Constitución, porque no permite que para conceder la suspensión el órgano jurisdiccional pueda realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social, y que en la propia Constitución no hay ninguna norma que prohíba conceder la suspensión contra actos como los señalados.

Tras seguir los trámites correspondientes, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la contradicción y posteriormente procedió a resolverla.

Problema jurídico planteado

¿Es constitucional que la ley de amparo disponga que la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial no podrá ser objeto de suspensión?

Criterio de la Suprema Corte

Es constitucional la porción normativa de la Ley de Amparo que dispone que la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial no podrá ser objeto de suspensión, pues con esa disposición se quiere hacer efectivas esas técnicas y medidas en el proceso penal, se busca

⁵⁵ Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=202299>. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

evitar la suspensión de las etapas de investigación inicial y complementaria y también impedir la ejecución de actos que se pretende evitar mediante las medidas cautelares. Además, esas técnicas y medidas son aprobadas previamente por un juez o jueza de control y están contempladas en los artículos 16, 19, 20 y 21 de la Constitución.

No obstante, la porción normativa en cuestión no prohíbe de manera tajante la suspensión de esos actos, sólo establece una regla general; por ello, las juzgadoras y los juzgadores de amparo pueden aplicar los parámetros relativos a la concesión de la suspensión —consistentes en determinar si la naturaleza del acto la permite y ponderar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con el interés social— para definir en cada caso concreto si, por sus propias características, procede contra una técnica de investigación o una medida cautelar.

Finalmente, tratándose de medidas cautelares que implican privación de libertad, procede la suspensión en los términos previstos por el artículo 166 de la Ley de Amparo.

Justificación del criterio

"Conforme al principio citado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el juez debe buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción.

Ese principio se encamina a no entorpecer ni obstruir el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que, ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales siempre deberán ser interpretados en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho humano, esto es, en caso de duda entre abrir o no un juicio en defensa de un derecho humano, por aplicación de ese principio, se debe elegir la respuesta afirmativa" (pág. 54).

"En congruencia con lo anterior, es dable establecer que el derecho fundamental de tutela judicial efectiva, en su vertiente de recurso efectivo, relacionado al principio pro actione, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que, al interpretar los requisitos y formalidades procesales legalmente previstos, se debe tener presente la ratio de la norma con el fin de evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto" (pág. 55).

"En otras palabras, si bien es cierto los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, gozan de un margen de apreciación para articular el derecho fundamental de tutela judicial efectiva, no menos lo es que los requisitos y formalidades establecidos en sede legislativa deben ser proporcionales al fin u objetivo perseguido, esto es, no deben lesionar la sustancia misma de ese derecho" (págs. 56 y 57).

"En esa tesitura, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana, en el precedente antes referido, reconoció que la existencia y aplicación de causas admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resulta perfectamente compatible con el texto de la Convención Americana de Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces sí analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada ante su potestad" (págs. 58 y 59).

"En este contexto, se inscribe la estipulación contenida en el artículo 107, fracción X, párrafo primero, de la Constitución Federal, el cual establece que los actos reclamados en el amparo podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual, el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. De manera que si bien, como lo aducen en sus informes las autoridades emisora y promulgadora de la norma, las cuestiones relativas a la suspensión del acto reclamado no se refieren directamente a la admisión del juicio de amparo, lo cierto es que, las estipulaciones para la procedencia de la suspensión sí pueden llegar a incidir, en el derecho al recurso efectivo su procedencia, en tanto podrían generar la ineficacia del medio de control constitucional al permitirse de manera indiscriminada —si fuera el caso— la consumación de ciertos actos impugnados, con la consequente ineficacia del juicio de amparo, el cual —como se dijo— es considerado como un recurso efectivo para la protección de derechos humanos" (págs. 59 y 60).

"[P]ara analizar las violaciones al artículo 107 constitucional, alegadas por el proveente, es necesario analizar brevemente la suspensión y la manera en que opera la apariencia del buen derecho en esa institución, lo anterior, retomando el análisis realizado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por unanimidad de votos la contradicción de tesis 113/2014" (pág. 61).

"[L]as hipótesis en que el legislador considera que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, sólo son enunciativas, pues al indicar que, entre otros casos, en las hipótesis referidas se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público de concederse la suspensión, es evidente que el legislador otorgó al juzgador la libertad de ponderar en qué otros supuestos se podría perjudicar el interés social o contravenir disposiciones de orden público" (pág. 67).

"Así, si un acto respecto del cual se solicita la suspensión, es cierto, es susceptible de suspender y no se encuentra la hipótesis a que alude el artículo 129 de la Ley de Amparo, el juzgador, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, tiene la obligación de ponderar la apariencia del buen derecho que le puede corresponder al quejoso y la afectación que dicha medida pueda ocasionar al interés social, para que derivado de ese análisis, determine si es o no factible conceder la suspensión". (págs. 67 y 68).

"Esta obligación que se deriva desde el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, sin duda busca maximizar la efectividad de la medida suspensional en el juicio de amparo, pero sin dejar de lado el interés social" (pág. 68).

"[L]a adición impugnada obedeció a la necesidad de atender a la reforma constitucional que transformó el sistema de justicia penal mixto-inquisitivo a uno de corte acusatorio y oral que deberá estar implementado, el cual debía ser implementado en todo el territorio nacional a más tardar el dieciocho de junio de dos mil diecisésis; así como al Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que se establecieron las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos en toda la República en el fuero federal y el fuero local. Por lo que, ante la próxima entrada en vigor de tal sistema, era de especial importancia reformar el ordenamiento de mérito a fin de lograr que su operación sea la mejor" (pág. 73).

"[L]as técnicas de investigación se encuentran reguladas en el Título III, 'Etapa de Investigación', Capítulo III, 'Técnicas de Investigación', artículos 227 al 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales" (pág. 75).

"De dichos preceptos se desprende que:

- La cadena de custodia es el sistema de control y registro que se aplica al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo, desde su localización, descubrimiento o aportación, en el lugar de los hechos o del hallazgo, hasta que la autoridad competente ordene su conclusión" (pág. 77).
- Que el aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, siempre que guarden relación directa con el lugar de los hechos o del hallazgo, serán asegurados durante el desarrollo de la investigación, a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. Para tales efectos se establecerán controles específicos para su resguardo, que atenderán como mínimo a la naturaleza del bien y a la peligrosidad de su conservación. (Artículo 229)" (págs. 78 y 79).

"Por otra parte, las medidas cautelares se encuentran previstas en el Título VI, relativo a las "Medidas de Protección del Imputado al Proceso y Medidas Cautelares", Capítulo IV "Medidas Cautelares", artículos 153 al 175, del Código Nacional de Procedimientos Penales" (pág. 81).

"De los referidos preceptos se advierte que las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento. (Artículo 153)" (pág. 85).

"En efecto, no le asiste la razón en cuanto señala que no existe un fundamento constitucional para que el Congreso de la Unión emitiera la reforma en comento, dado que a lo largo del estudio relativo, se advierte que sí lo tiene, pues el artículo 107, fracción X, de la Norma Fundamental, expresamente establece que los actos reclamados en el amparo podrán ser objeto de suspensión 'en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria', por lo que deja libertad de configuración normativa al legislativo federal" (págs. 87 y 88).

"Aunado a que, tales estipulaciones tienen por objeto hacer efectivas las técnicas de investigación y las mediadas cautelares dictadas en el procedimiento penal por la autoridad judicial; las cuales, se encuentran contempladas de alguna forma en los artículos 16, 19, 20 y 21 de la Constitución Federal, en tanto las técnicas de investigación autorizadas por la autoridad judicial como las medidas cautelares, según lo dispone el artículo 16, párrafo décimo cuarto, de la Constitución, se resolverán por un juez de control 'en forma inmediata, y por cualquier medio, [...] garantizando los derechos de los indiciados y las víctimas u ofendidos'.

Asimismo, su finalidad fue la de evitar obstáculos para el desarrollo del nuevo procedimiento penal y, en específico, que la etapa de investigación inicial y complementaria no sea suspendida con motivo de la interposición del juicio de amparo y la concesión de una suspensión provisional o definitiva con lo que se coadyuva a la consecución del objeto mismo del proceso penal, que según lo establecido en el artículo

20 de la Norma Fundamental, es el esclarecimiento de los hechos, la reparación del daño, que el responsable no quede impune y que se salvaguarden plenamente los derechos humanos" (pág. 88).

"[L]a norma impugnada no prohíbe de manera tajante la suspensión de los actos, tratándose de técnicas de investigación y de medidas cautelares en el procedimiento penal por la autoridad judicial, las cuales en algunos casos pueden trascender a diversos derechos humanos no sólo de los procesados, sino también de las víctimas, testigos y de cualquier persona que participe en dicho proceso; por lo que, no se impide que el juzgador de amparo aplique los parámetros que respecto de la concesión de la suspensión establece el propio artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, es decir, determinar si la naturaleza del acto lo permite y ponderar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con el interés social" (pág. 89)

"En efecto, si bien de manera general puede advertirse que la prohibición de conceder la medida de suspensión, tratándose de técnicas de investigación y medidas cautelares, atiende a un fin constitucionalmente protegido, pues en principio, responde a cuestiones de orden público, debido a que su establecimiento tuvo como objeto garantizar el correcto desarrollo de las investigaciones de los delitos, asegurar la presencia del imputado en el procedimiento y, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento; de manera que, se fortalezca el sistema de justicia penal acusatorio y oral. Aspectos en los que, la sociedad tiene especial interés en que resulten exitosos, a efecto de conseguir un clima de seguridad generalizado en el país.

Asimismo, que tal prohibición atiende a la propia naturaleza de los actos, dado que como se advierte de los diversos puntos que anteceden, la mayoría de las técnicas de investigación que requieren control judicial se refiere a actos que deben realizarse de manera inmediata, con el objeto de no perder huellas o indicios indispensables en la investigación y que por su propia naturaleza se consuman de manera instantánea, como pueden ser:

Las órdenes de cateo;

La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia;

La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma;

El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada" (pág. 90).

"Igualmente, por lo que hace a las medidas cautelares, se advierte con mayor claridad que tal prohibición atiende a la propia naturaleza de los actos, dado que al tratarse de medidas provisionales que tiene por objeto salvaguardar de manera temporal una situación jurídica, es evidente que su suspensión la haría nugatoria, en tanto se ejecutarían los actos que se pretenden evitar con tal medida de precaución, con lo cual se impediría el correcto desarrollo del procedimiento y del proceso penal, esto pues, como se establece en el artículo 155 del Código Nacional de Procedimiento Penales [...]" (págs. 90 y 91)

"Lo cierto es que, en principio debe atenderse a lo que establece el artículo 166 de la Ley de Amparo [...] "(pág. 91).

"Del que se advierte que, tratándose de medida cautelar que implique privación de la libertad, procede la suspensión en las condiciones que se precisan.

Asimismo, debe atenderse a lo que establece el artículo 129 de la propia Ley de Amparo [...]" (pág. 92)

"Del que se advierte que, aún en casos, en los que se pueda considerar que pudiera ocurrir un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, el órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social

De lo que se tiene que, el precepto impugnado al señalar que no serán objeto de suspensión la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial, no establece una prohibición tan tajante que impide el ejercicio valorativo jurisdiccional, con lo que se trastocaría el derecho a un recurso efectivo, el cual implica la obligación de resolver los conflictos que se plantean sin obstáculos y evitando formalismos que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, sino que instituye una regla general.

Lo que atiende a lo establecido en el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Norma Fundamental, en tanto establece que debe ser el juzgador quien determine si en cada caso concreto la naturaleza del acto permite o no su suspensión y, una vez establecido ello, determine si la concede o no, para lo cual deberá ponderar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, con el interés social" (pág. 94).

"Así, este Tribunal Pleno, considera que en el caso debe realizarse una interpretación de la norma impugnada, a efecto de que la estipulación contenida en el artículo 128, tercer párrafo, en la porción normativa que establece que no serán objeto de suspensión la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial; sea leída acorde con lo establecido en los artículo 166 y 129 de la propia Ley, entendiendo que tal estipulación constituye la regla general al analizar la suspensión respecto de los actos que se impugnen en el amparo. Sin embargo, que pueden existir excepciones a esa regla general, siendo al juzgador de amparo a quien le corresponderá analizar cada caso concreto y, realizar la determinación relativa, atendiendo a la naturaleza del acto, al interés social y, a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, a efecto de determinar si alguna determinada técnica o incluso alguna medida cautelar puede ser suspendida" (pág. 95).

"Al respecto, cabe advertir que, por lo que hace a las medidas cautelares, el análisis debe ser más riguroso, pues como se señaló, de manera general, éstas por su propia naturaleza no podrían ser suspendidas, so pena de que se permita la consumación de un acto que pudiera ser lesivo tanto para las víctimas u ofendidos en el proceso penal, como para algún interviniente en dicho proceso; así como, que se lleve al fracaso el propio proceso penal. Sin embargo, dado que podrían existir algunas medidas que tomar la autoridad responsable que si bien, incidieran en la medida cautelar, podrían no referirse directamente a ello o bien que desbordaran la materia de la medida cautelar e incluso, alguna medida que pudiera ser suspendida, es que se determina la interpretación señalada, con la especificación a que se ha hecho referencia, para que sea el juzgador el que, caso por caso pueda realizar la determinación correspondiente a la luz de los postulados constitucionales ya precisados" (págs. 95 y 96).

Decisión

La Suprema Corte declaró procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad, reconoció la validez de la porción normativa impugnada y ordenó publicar la sentencia.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de tesis 103/2019, 9 de octubre de 2019⁵⁶

Razones similares en CT 161/2019 y CT 363/2018

Hechos del caso

En 2019, el magistrado presidente de un tribunal colegiado del estado de Jalisco denunció la posible contradicción de criterios entre los emitidos por el pleno en materia penal de la Ciudad de México al resolver una contradicción de tesis y el criterio emitido por el órgano de su adscripción al resolver dos recursos de queja.

Los criterios versaron sobre la posibilidad de otorgar o no la suspensión provisional en contra de la judicialización de una carpeta de investigación, considerando si la concesión de dicha medida causa perjuicio al interés social y contraviene disposiciones de orden público, o bien si en caso de no concederse podría ocasionar perjuicios irreparables al derecho de defensa de quien está por ser sometido a un proceso penal.

La judicialización de la carpeta de investigación es entendida como el acto que realiza el fiscal para hacerle saber al juez de control que cuenta con datos de prueba suficientes para que se lleve la audiencia inicial, a fin de que se formule la imputación y solicite la vinculación a proceso de la persona investigada. Lo anterior dentro de un proceso penal acusatorio, en la etapa de la investigación inicial.

El tribunal colegiado de Jalisco decidió que era procedente conceder la suspensión en contra de la judicialización de la carpeta de investigación, pues de no otorgarse la medida se podría consumar —irreparablemente— un daño o perjuicio al derecho a la defensa de la persona acusada durante la integración de la carpeta de investigación. Estimó que se satisfacían los requisitos del artículo 128 de la Ley de Amparo debido a que esta concesión no causa perjuicios al interés social ni contraviene disposiciones de orden público, por lo que debía concederse sin que ello implicara paralizar las facultades de investigación de la autoridad ministerial.

Por su parte, el pleno en materia penal de la Ciudad de México determinó lo contrario: que no procedía otorgar la suspensión provisional para el efecto de paralizar la judicialización de la carpeta de investigación, impidiendo así la continuación a la etapa de investigación complementaria del procedimiento penal, ya que esto vulneraría disposiciones de orden público, afectaría el interés social y eventualmente los derechos fundamentales de las víctimas, en tanto que no podría obtener la restitución del daño causado por el delito e impidiéndoles acceder a una justicia pronta.

⁵⁶ Resuelto por mayoría de tres votos. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá formuló voto particular en contra. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Sobre la posibilidad de generar un daño irreparable a la persona que está siendo procesada, el pleno sostuvo que la continuación del procedimiento no ocasiona perjuicios irreparables a su derecho de defensa, en virtud de que cualquier violación se podría reparar ante el juez de control en la etapa de la investigación complementaria.

Seguidos los trámites correspondientes, la Primera Sala procedió a la resolución de la controversia.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Es procedente otorgar la suspensión provisional para el efecto de que no se judicialice una carpeta de investigación, al considerar que la concesión de la medida causa perjuicio al interés social o contraviene disposiciones de orden público en términos del artículo 128 de la Ley de Amparo?
2. ¿Otorgar la medida cautelar para que la autoridad ministerial se abstenga de hacer del conocimiento del juez de control que existen datos de prueba suficientes en la carpeta de investigación para que celebre la audiencia inicial afecta el derecho de reparación de las víctimas del delito?

Criterios de la Suprema Corte

1. No procede otorgar la suspensión provisional para efecto de que no se judicialice una carpeta de investigación porque de otorgarse se obstaculizaría injustificadamente la continuación del proceso penal en detrimento del interés social y del derecho de las víctimas.
2. Otorgar la medida cautelar para que la autoridad ministerial se abstenga de judicializar la carpeta de investigación puede incidir negativamente en el derecho de reparación de las víctimas ya que, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales, el ministerio público tiene la obligación de solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito, al igual que ofrecer los medios de prueba que se hayan reunido durante la etapa de investigación para sustentarla.

Además, conforme a la Ley General de Víctimas, éstas tienen derecho a una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, así como a la reparación del daño de forma expedita, proporcional y justa.

Justificación de los criterios

1. "No obstante lo anterior, la regla prevista en el artículo 150 de la Ley de Amparo, señala expresamente que en los casos en que la suspensión sea procedente (se reúnan los requisitos del numeral 128), se deberá conceder de tal forma que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él" (párr. 66).

"Sin embargo, como excepción a dicha regla, el legislador precisó en ese numeral que, para determinar si la suspensión puede tener el efecto de paralizar el procedimiento, se debe atender a si el daño que pueda ocasionarse al quejoso es irreparable o no" (párr. 68).

"Como puede advertirse, cuando se trata de la medida cautelar para suspender un procedimiento, existe una regla general y una excepción. La regla general es que la suspensión en el amparo se concederá en

forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; y, la excepción a esa regla es que procederá la suspensión del procedimiento cuando su continuación deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarle al quejoso" (párr. 69).

"Por tanto, si bien la continuación del procedimiento es de orden público, existe la excepción a la regla general de que no se suspenda cuando la continuación del procedimiento ocasione a la parte quejosa un daño o perjuicio irreparable" (párr. 70).

"Efectivamente, esta Sala considera que no es dable conceder la medida cautelar para que una carpeta de investigación no sea judicializada, porque de otorgarse la suspensión se obstaculizaría injustificadamente la continuación del proceso penal, en detrimento del interés social y del derecho de las víctimas. Además, la circunstancia de que se niegue la suspensión no ocasiona un perjuicio irreparable a los derechos fundamentales del quejoso" (párr. 72).

"Tales precisiones son relevantes en la medida en que, el efecto de la concesión de la suspensión en los términos apuntados, originará que el fiscal se abstenga de hacer del conocimiento del Juez de Control que existen elementos suficientes para que lleve a cabo una audiencia inicial, lo que esencialmente se traducirá en que el proceso penal no pueda comenzar, en virtud de que en términos del artículo 211, último párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, comienza precisamente con la audiencia inicial" (párr. 77).

"Conforme a las precisiones anteriores, para determinar si es dable suspender el inicio del proceso penal, con motivo de la judicialización de la carpeta de investigación, debe precisarse si la emisión de tal acto genera que quede irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso, particularmente su derecho de defensa previsto en el artículo 20 constitucional, al desconocer precisamente el contenido de la carpeta de investigación, pues cabe recordar que en términos del artículo 150 de la Ley de Amparo, la suspensión en el amparo se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él, salvo que su continuación deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarle al quejoso" (párr. 78).

"En el caso, existen dos razones fundamentales para considerar que el hecho de que se judicialice la carpeta de investigación, entendida como el acto que realiza el fiscal para poner en conocimiento del Juez de Control que cuenta con datos de prueba suficientes para que se lleve la audiencia inicial, a fin de que formule la imputación y solicite la vinculación a proceso de la persona investigada, no genera un daño irreparable al investigado, no obstante que alegue que durante dicha etapa de investigación inicial, desconoció el contenido de la carpeta de investigación o su participación en dicha etapa fue nula, para emprender su defensa legal, porque el propio Código Nacional de Procedimientos Penales genera las condiciones suficientes para que no quede irreparablemente consumado algún daño a los derechos fundamentales del investigado" (párr. 79).

2. "Una diversa razón por la que no es dable que se otorgue la suspensión en los términos apuntados, tiene su fundamento en el derecho de reparación de las víctimas del delito, ya que de concederse la medida

cautelar para que la autoridad ministerial se abstenga de judicializar la carpeta de investigación podría afectar tal derecho" (párr. 88).

"Esta Primera Sala considera que la concesión de la suspensión provisional para que la autoridad ministerial se abstenga de judicializar la carpeta de investigación puede incidir negativamente en el derecho de reparación de las víctimas de delito, así como en los principios de continuidad y de justicia pronta y expedita" (párr. 89).

"De conformidad con los artículos 109, fracción XXIV, 131, fracciones V y XXII, 213, 335 y 338 las víctimas tienen el derecho a que les sea reparado el daño derivado del delito y correlativamente el Ministerio Público tiene la obligación de solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito, así como ofrecer los medios de prueba que haya reunido durante la etapa de investigación para sustentarla, una vez que se ha realizado la acusación que da inicio a la etapa intermedia" (párr. 90).

"Asimismo, conforme a la Ley General de Víctimas éstas tienen derecho a una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño en forma expedita, proporcional y justa" (párr. 91).

Decisión

La Primera Sala declaró que existía la contradicción de tesis y determinó que debe prevalecer como jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA PARA EL EFECTO DE QUE EL FISCAL SE ABSTENGA DE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL JUEZ DE CONTROL QUE EXISTEN DATOS DE PRUEBA SUFICIENTES EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN PARA QUE CELEBRE LA AUDIENCIA INICIAL.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Criterios 118/2022, 16 de noviembre de 2022⁵⁷

Hechos del caso

Los magistrados de un tribunal colegiado del Estado de México denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por dicho tribunal y el emitido por un tribunal colegiado de Jalisco.

El asunto resuelto por el tribunal colegiado de Jalisco tiene como antecedentes un juicio de amparo indirecto que fue presentado por una persona en contra de un auto de vinculación a proceso por su probable responsabilidad en la comisión del delito de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

En su demanda, solicitó que se abriera un incidente de suspensión para que a través de dicha medida cautelar se ordenara al juez del proceso penal que, en términos del 61, fracción XVII, último párrafo, de la

⁵⁷ Resuelto por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

Ley de Amparo,⁵⁸ una vez celebrada la audiencia intermedia, suspendiera la emisión del auto de apertura de juicio oral. Esto, con la finalidad de que las partes tuvieran la posibilidad de acceder a una salida alterna o de terminación anticipada del procedimiento.

El juzgado de distrito que conoció del asunto concedió la suspensión para que una vez cerrada la etapa intermedia no se abriera la etapa de juicio y así no se consumaran irreparablemente las violaciones reclamadas ante una nueva situación jurídica; señaló que, debido a lo anterior, no era procedente abrir el incidente de suspensión solicitado, ya que la medida cautelar se pedía para los mismos efectos, es decir, para que se suspendiera el procedimiento una vez concluida la etapa intermedia.

Inconforme con lo anterior, el señor interpuso un recurso de queja que fue resuelto por el tribunal colegiado de Jalisco. En su sentencia, determinó que el recurso era infundado ya que para el pronunciamiento de la suspensión debía atenderse al acto reclamado y sus alcances, el cual se identificaba con un auto de vinculación a proceso.

De esa forma, sostuvo que el pronunciamiento emitido por la jueza de distrito para evitar que no se consumara el acto reclamado fue correcto, pues con ello el juez del proceso tenía la obligación de suspender el procedimiento sin que se abriera la etapa de juicio, lo que se traducía en que no se emitiera el auto de apertura del juicio oral y con ello se consumaran de forma irreparable las violaciones reclamadas en el amparo.

Por otro lado, determinó que debía corregirse dicho pronunciamiento del juzgado de distrito, porque si bien había sido correcto, se realizó en el cuaderno principal, lo que no encontraba sustento en la Ley de Amparo. Por tanto, el pronunciamiento de suspensión no podía efectuarse en el auto admisorio porque no se actualizaba la hipótesis de una suspensión de oficio y de plano que le permitiera determinarla en el cuaderno principal.

En ese sentido, el tribunal señaló que ese pronunciamiento debía tener el tratamiento de una provisional y por tanto abrirse un incidente de suspensión por separado y duplicado para tal efecto, como lo había solicitado el quejoso en su demanda de amparo.

Por tanto, debido a la irregularidad de suspender el acto reclamado en el auto admisorio del cuaderno principal, lo procedente era corregir esa situación y ordenar que se abriera el incidente de suspensión por duplicado y en cuerda separada para que ahí se pronunciara acerca de la suspensión del acto reclamado, aunque con los mismos alcances en que lo hizo en el acuerdo principal de la admisión de la demanda.

Por su parte, el tribunal colegiado de Estado de México también resolvió un asunto derivado de una demanda de amparo indirecto presentada por un hombre en contra del auto de vinculación a proceso por

⁵⁸ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:
XVII. [...]

Cuando en amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 ó 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solamente la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente;"

su probable participación en el delito de robo agravado. En dicho asunto, la persona solicitó de forma genérica que se le concediera la suspensión del acto reclamado.

El juzgado de distrito que recibió el asunto requirió al juez del proceso para que con fundamento en lo establecido en el artículo 61, fracción XVII, párrafo segundo, de la Ley de Amparo suspendiera el procedimiento una vez concluida la etapa intermedia, y, entre otras cosas, ordenó tramitar el incidente de suspensión con respecto al auto de vinculación a proceso reclamado.

Una vez sustanciado el incidente de suspensión, la jueza de distrito emitió la sentencia interlocutoria en la que resolvió negar la suspensión definitiva respecto al auto de vinculación a proceso reclamado, ya que consideró que se trataba de un acto de carácter consumado y en contra del cual era improcedente conceder la medida cautelar.

Por otra parte, concedió la suspensión definitiva respecto de los efectos y consecuencias del auto de vinculación sólo para que el hombre quedara a disposición del juzgado de distrito, en cuanto a su libertad personal y a disposición del juez de origen, para la continuación del procedimiento en su contra.

En contra de lo anterior, el señor presentó un recurso de revisión incidental, al considerar que la resolución emitida carecía de fundamentación y motivación, pues al momento de resolver la jueza no consideró la naturaleza del acto reclamado, puesto que al llegar a la etapa intermedia habría un cambio de situación jurídica que ocasionaría el sobreseimiento en el juicio de amparo. En ese sentido, como efecto de la suspensión debió ordenar al juez responsable que se suspendiera el procedimiento una vez concluida en la etapa intermedia y sin que se abriera el juicio oral.

Dicho recurso fue recibido por el tribunal colegiado del Estado de México, quien resolvió que, contrario a lo determinado por la jueza de distrito, el auto de vinculación a proceso no podía calificarse como un acto consumado, pues tiene efectos y consecuencias.

No obstante, señaló que eso no alcanzaba para modificar los efectos de la suspensión dictada, toda vez que lo reclamado era un auto de vinculación a proceso y que al afectar la libertad personal, conforme a los artículos 163 y 166 de la Ley de Amparo, la suspensión sólo podía concederse, como lo hizo la jueza de distrito, para el efecto de que el quejoso quedara a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en cuanto a su libertad personal, pero a disposición del juez penal para la continuación del procedimiento.

En relación con el argumento de la falta de pronunciamiento de la jueza con respecto a que ordenara suspender el procedimiento una vez concluida la etapa intermedia, el tribunal colegiado sostuvo que tal agravio era infundado porque se trataba de un aspecto propio de la tramitación del juicio de amparo, ya que de conformidad con la fracción XVII del artículo 61 de la ley de la materia, ello era una obligación del juez del proceso penal para que no se consumaran de forma irreparable las violaciones reclamadas.

En ese sentido, el pronunciamiento establecido en el artículo referido, al tratarse de una obligación expresa prevista en la Ley de Amparo cuando en el juicio se reclama un auto de vinculación y que debe cumplir la autoridad responsable, debía hacerse en el expediente principal y no a través de un incidente de suspensión.

La contradicción fue turnada a la Primera Sala de la Suprema Corte para formular el proyecto de resolución.

Problema jurídico planteado

Cuando en un juicio de amparo indirecto se reclama el auto de vinculación a proceso, ¿el pronunciamiento relativo a la suspensión del procedimiento penal a que se refiere el artículo 61, fracción XVII, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, debe ordenarse en el juicio principal o en el incidente de suspensión derivado del juicio de amparo?

Criterio de la Suprema Corte

Cuando se reclama el auto de vinculación a proceso en un juicio de amparo indirecto, por regla general, el pronunciamiento sobre la suspensión del procedimiento penal debe hacerse en el cuaderno principal del juicio y excepcionalmente en el incidente de suspensión, esto, debido a que la paralización del procedimiento penal a que se refiere el artículo 61, fracción XVII, párrafo segundo, de la Ley de Amparo no guarda relación con el capítulo sobre la suspensión del acto reclamado, por lo que no se requiere de una tramitación incidental. Por ello, los juzgados de distrito deben pronunciarse sobre esa suspensión en el cuaderno principal del amparo, salvo que expresamente se soliciten esos efectos para el incidente de suspensión, supuesto en el cual excepcionalmente será en el cuaderno incidental en donde se decida lo relativo. En cualquier caso, se debe verificar que la suspensión sea decretada en uno de esos expedientes y no en ambos.

Justificación del criterio

"[E]sta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera pertinente verificar el contenido de la fracción XVII, del artículo 61, de la citada norma, y el cual es el siguiente:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XVII. Contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

Cuando en amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 ó 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solamente la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente. [...]" (párr. 37).

"De acuerdo con el texto de la norma preinserta, cuando a través de un amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política del país, las personas juzgadoras que conozcan de un proceso penal deben suspenderlo en lo que corresponda a la parte quejosa, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que se resuelva el juicio de amparo" (párr. 38).

"El contenido de ese precepto establece una obligación a las autoridades que desarrollan los juicios penales orales para que paralicen el procedimiento penal, cuando específicamente se reclamen violaciones, entre otros, al artículo 19, de la Constitución Política del país, lo cual abarca cualquier determinación que se emita dentro de ese plazo, como lo es el auto de vinculación a proceso, de no vinculación a proceso o la resolución de segunda instancia que en el recurso de apelación resuelva sobre esas determinaciones" (párr. 39).

"La disposición examinada tiene la finalidad de que no se actualice un cambio en la situación jurídica de la persona quejosa dentro del procedimiento penal que consume de manera irremediable las violaciones que produce el acto reclamado a la parte quejosa" (par. 40).

"Dicho cambio procesal llevaría a declarar improcedente el juicio de amparo, ya que la apertura de la etapa de juicio oral impide que lo ocurrido en las fases anteriores (investigación complementaria —como es el caso del auto de vinculación a proceso— o la etapa intermedia) puedan reabrirse y ser sometidas a debate, ello implica que los reclamos deban tenerse por irremediablemente consumados cuando se llegue a ese punto" (párr. 41).

"En ese sentido, la apertura de la etapa de juicio en el proceso penal tiene como consecuencia la consumación de las violaciones que pudiera reclamar el quejoso en contra de actos ocurridos en las dos etapas previas, como es el caso de la vinculación a proceso" (párr. 43).

"[L]a fracción XVII, del artículo 61, de la Ley de Amparo, contiene una disposición específica que es aplicable cuando se reclama un auto de vinculación a proceso. Lo que, de acuerdo con la propia norma, busca que las violaciones reclamadas por la parte quejosa no se consumen de forma irreparable y de esa forma se conserve la materia del juicio para que puedan ser examinadas, y en su caso, que pueda verificarse la restitución de los derechos violentados para restablecer el orden constitucional" (párr. 47).

"La suspensión en el juicio de amparo, de forma general, puede entenderse como la medida cautelar por medio de la cual el órgano jurisdiccional que conoce del juicio de amparo, en forma potestativa y unilateral, ordena a las autoridades señaladas como responsables de que mantengan paralizado o detenido un acto hasta en tanto se resuelva en definitiva sobre su constitucionalidad" (párr. 48).

"Los tipos de suspensión que regula la Ley de Amparo son los siguientes: A) la suspensión de plano y de oficio; B) la suspensión incidental a petición de parte; y C) la suspensión incidental oficiosa. Procedemos al estudio de cada una de esas formas de suspensión. Las reglas generales en cada una de ellas son las siguientes" (párr. 53).

"El Pleno de esta Suprema Corte precisó que el artículo 126, de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio debe otorgar la suspensión de oficio y de plano en el cuaderno principal cuando los actos reclamados impliquen lo siguiente: 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; actos prohibidos por el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política del país; incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales; actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal" (párr. 54).

"En dichos supuestos, el órgano jurisdiccional de amparo está obligado a ordenar la paralización inmediata de la ejecución del acto reclamado de oficio, esto es, sin necesidad de que sea solicitada por la parte quejosa, tampoco de mayores elementos ni trámites para tomar esa decisión, pues se refieren a actos cuya ejecución implica una violación relevante a los derechos humanos" (par. 55).

"Fuera de los casos previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo, la suspensión se tramita vía incidental, es decir, por medio de un expediente por separado y por duplicado, en el que se sigue un procedimiento a través del cual la persona que solicita el amparo puede aportar pruebas, mientras que el órgano jurisdiccional recaba los informes de las autoridades responsables, y una vez desahogadas las diligencias necesarias y formulados los alegatos de las partes, se emite la resolución correspondiente" (párr. 58).

"El procedimiento de suspensión incidental se regula en los artículos 127 a 158, de la Ley de Amparo; específicamente para la materia penal en los diversos 159 a 169 del mismo ordenamiento y cuenta con dos fases: a) la suspensión provisional; y b) la suspensión definitiva (párr. 59).

"Acorde con el procedimiento incidental, la suspensión provisional se decreta en el acuerdo de apertura del incidente por separado y sus efectos rigen desde ese momento hasta que se celebra la audiencia incidental" (párr. 60).

"Cuando se tramita la suspensión provisional, para determinar si debe conceder o negar la medida, el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado: a) la apariencia del buen derecho; b) la no afectación del interés social; y c) la no contravención de disposiciones de orden público. De ser el caso, establecerá las condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos" (párr. 61).

"Ahora bien, dependiendo de la naturaleza del tipo de acto por el que se solicite la suspensión (siempre que no se trate de los previstos en el artículo 126, de la Ley de Amparo), el incidente se aperturará de manera oficiosa, es decir, sin que medie petición de la parte quejosa" (párr. 66).

"Dicha tramitación encuentra su fundamento en el artículo 127 de la Ley de Amparo, de cuyo contenido se desprende que tal suspensión debe ser decretada por el órgano jurisdiccional cuando se reclama la orden de extradición, o bien, algún otro acto que, sin estar comprendido dentro del catálogo del artículo 126 de la Ley de Amparo, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir a la persona en el goce del derecho violado" (párr. 67).

"Esto se aprecia con claridad cuando se trata de actos ocurridos dentro de un procedimiento o juicio, en donde basta la realización de una etapa procesal o la resolución del asunto para que ocurra un cambio en la situación jurídica de la persona quejosa y que las violaciones reclamadas queden irremediablemente consumadas, lo que generará la imposibilidad material de examinar el acto reclamado, asimismo, que la parte promovente no pueda ser restituida de las afectaciones que ha combatido a través del juicio de amparo" (párr. 68).

"Al encontrarse frente a esa situación, la persona juzgadora debe decretar la suspensión incidental oficiosa, esto es, sin importar que medie petición expresa de la parte quejosa, pues de esa forma impedirá la con-

sumación irreparable del acto impugnado para conservar la materia del juicio y garantizar de manera preventiva la posibilidad de que exista una restitución en el goce de los derechos que han sido vulnerados con el acto reclamado" (párr. 69).

"La importancia tras la imposición de esta medida radica en la posibilidad de que no pueda continuarse con el juicio de amparo, pues una consumación irremediable o irreparable del acto reclamado genera la improcedencia del juicio de amparo y su consecuente sobreseimiento" (párr. 70).

"En suma, conforme al párrafo primero del artículo 128 de la Ley de Amparo, en todos los demás casos en los que no opere la suspensión de oficio, es decir, la que se decreta de plano, o bien, la suspensión incidental oficiosa, la parte quejosa debe solicitar expresamente la medida cautelar para que se aperture el incidente de suspensión relativo" (párr. 72).

"Una vez expuesto lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que lo previsto en la última parte del segundo párrafo, de la fracción XVII, del artículo 61, de la Ley de Amparo, constituye una directriz general dirigida a las autoridades judiciales penales para conservar la materia del juicio cuando se reclamen afectaciones a los preceptos 16, 19 y 20 de la Constitución Política del país, pero que no guarda relación con la figura de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo indirecto" (párr. 73).

"Son cuatro las razones que justifican esta afirmación" (párr. 74).

"Primero, porque acorde con el análisis realizado a la porción normativa antes señalada y que resulta aplicable al juicio de amparo indirecto, no está contemplada dentro de las reglas que para la suspensión del acto reclamado establece la Sección Tercera del Capítulo I, que corresponde al Título Segundo, de la Ley de Amparo, titulada "Suspensión del Acto Reclamado" (párr. 75).

"Por lo tanto, estamos en presencia de una figura jurídica que no es equivalente a la institución de la suspensión del acto reclamado en las modalidades que regula la ley de la materia, y por lo tanto, requiere de un tratamiento distinto" (párr. 77).

"En segundo lugar, aun cuando el lineamiento establecido en el precepto que se examina contiene la figura de la suspensión del procedimiento penal, no se relaciona inmediatamente con el acto reclamado, que en los casos materia de esta ejecutoria lo es el auto de vinculación a proceso, sino con una medida dirigida específicamente al juzgado penal responsable que debe acatar para mantener vigente la materia de estudio del acto reclamado" (párr. 78).

"Esto significa que el lineamiento contenido del artículo 61, fracción XVII, párrafo segundo, de la Ley de Amparo sólo constituye una instrucción que el juzgado de distrito debe realizar a la persona titular del juzgado de control respectivo para que sea esa autoridad la que decrete la paralización del procedimiento penal una vez concluida la etapa intermedia" (párr. 80).

"En tercer lugar, porque sus efectos no corresponden con aquellos a los que se refiere la suspensión de plano y de oficio, la suspensión incidental de oficio, ni la suspensión a petición de parte, vía incidental" (párr. 83).

"Esto es así, pues dicha suspensión no surge para evitar que se produzcan afectaciones graves a derechos humanos, que requiera operar de manera inmediata, definitiva y durante todo el trámite del juicio de amparo, como lo exige el artículo 126, párrafo primero, de la Ley de Amparo para ciertos actos en los que no está incluida la vinculación a proceso, por lo que la directriz examinada no es equiparable a los supuestos en los que opera la suspensión de plano y de oficio" (párr. 84).

"La suspensión decretada en el precepto que fue materia de contradicción en este asunto no se trata de una suspensión de oficio vía incidental a que se refiere el artículo 127 de la Ley de Amparo, puesto que conforme a este último numeral, la persona juzgadora de amparo oficiosamente debe aperturar un incidente de suspensión cuando en el juicio de amparo se reclame: a) una orden de extradición; o b) algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir a la persona en el goce del derecho violado" (párr. 85).

"De esa manera, la paralización del procedimiento penal a que refiere la fracción XVII, párrafo segundo, del artículo 61, de la Ley de Amparo, no encuadra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 127 de ese ordenamiento y por ello no es posible sostener que para cumplir con tal postulado deba abrirse de oficio un incidente de suspensión en el que se ordene a la autoridad del proceso penal que se conduzca en los términos en los que establece la fracción analizada" (párr. 87).

"En torno a la suspensión a petición de parte contenida en los artículos 128 a 169 de la Ley de Amparo, esta se solicita cuando no sea procedente la suspensión de oficio —de plano o incidental conforme a los preceptos 126 y 127 de la misma ley—, pero su tramitación depende de que la parte quejosa la pida expresamente" (párr. 88).

"En cambio, la suspensión del procedimiento debe ser informada oficiosamente por la persona juzgadora de amparo a la autoridad judicial penal responsable, por regla general, en todos los casos en que se admita una demanda de amparo en la que se reclamen actos cuyos derechos están tutelados por los preceptos 19 o 20, de la Constitución Política del país y que ocurrieron en etapas previas a la audiencia de juicio" (párr. 89).

"Esa característica evidencia que la paralización del procedimiento penal de corte adversarial y oral regulada en el precepto examinado no se encuentra sujeta a que la persona juzgadora de amparo conceda la medida cautelar, a que la parte quejosa la solicite, ni a que se sustancie un incidente en donde se abra un debate para determinar la procedencia de su aplicación" (párr. 90).

"Lo anterior permite concluir que se trata de una disposición con una naturaleza muy distinta al otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, por lo que tampoco puede ser regulada de manera general en el incidente, de conformidad con el artículo 128 de la Ley de Amparo" (párr. 91).

"Por último, los efectos que produce el incumplimiento de la directriz en estudio serán los de tener por actualizada la causa de improcedencia a que se refiere el primer párrafo de la fracción XVII, del artículo 61, de la Ley de Amparo, por lo tanto, se actualizará un motivo para decretar el sobreseimiento del juicio, y como consecuencia de ello, su tramitación debe ordenarse oficiosamente en el cuaderno principal del juicio de amparo" (párr. 92).

"En suma, la disposición contenida en el artículo 61, fracción XVII, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, opera, por regla general, de manera oficiosa cuando se admite una demanda de amparo relacionada con la afectación a los preceptos constitucionales antes referidos, la cual no participa de la naturaleza de la suspensión de los actos reclamados, de manera que no requiere, de suyo, de una tramitación incidental, a la que en forma general se refieren los preceptos 126, 127, 128 y demás relativos de ese ordenamiento legal. Sin embargo, ello no implica que sus efectos (suspensión del procedimiento penal) no pueden ser empleados como medida cautelar en el juicio de amparo respecto del auto de vinculación a proceso" (párr. 93).

"Por lo tanto, se trata de una directriz que, por regla general, debe ser decretada oficiosamente por el juzgado de distrito de forma aparejada a la admisión de la demanda de amparo, es decir, como parte de la estructura de ese acuerdo inicial, ya que los efectos de su incumplimiento tendrán un impacto en la procedencia del juicio de amparo que llevará a su sobreseimiento, lo cual debe proveerse en el cuaderno principal del juicio" (párr. 94).

"Se destaca que se trata de una medida que se aplica por regla general en el cuaderno principal del juicio de amparo, puesto que podría darse el caso de que en la demanda relativa la parte quejosa solicite la suspensión del auto de vinculación a proceso, y en ese supuesto, con independencia de los efectos que en particular se soliciten, siempre serán aquellos a los que se refiere el citado artículo 61, fracción XVII de la Ley de Amparo, con lo cual, se abrirá el incidente a petición de parte precisamente para esos efectos y conservar la materia del juicio de amparo" (párr. 95).

"En ese supuesto, no existe impedimento para que, ese tipo de suspensión pueda decretarse excepcionalmente en el cuaderno incidental del juicio de amparo. En cualquier caso, ya sea que la suspensión del procedimiento penal sea decretada oficiosamente en el cuaderno principal, o a petición de parte en el incidente de suspensión, el órgano jurisdiccional debe verificar que esa determinación sea establecida sólo en uno de esos cuadernos" (párr. 96).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción y determinó que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en la tesis de rubro SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO PENAL ADVERSARIAL Y ORAL. CUANDO EN AMPARO INDIRECTO SE RECLAME EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, POR REGLA GENERAL, EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SUSPENSIÓN DEBE HACERSE EN EL CUADERNO PRINCIPAL DEL JUICIO Y EXCEPCIONALMENTE EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Criterios 85/2023, 18 de octubre de 2023⁵⁹

Hechos del caso

En 2023 una persona denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por un tribunal colegiado de Veracruz y un tribunal colegiado de la Ciudad de México.

⁵⁹ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

El tribunal colegiado de Veracruz, al resolver un incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de una suspensión, determinó que no es procedente conceder la suspensión provisional cuando el efecto es que no se aplique alguna de las formas de terminación de la investigación ni se lleve a cabo el ejercicio de la acción penal, en el supuesto en que quien promovió el juicio reclame el reconocimiento de su carácter como víctima en una carpeta de investigación. Explicó que, de concederse la suspensión, se paralizaría la investigación y con ello se afectaría el derecho de las víctimas para obtener una reparación del daño integral de manera pronta y expedita.

Por otro lado, al resolver un asunto similar, el tribunal de la Ciudad de México decidió que sí es posible conceder la suspensión definitiva del acto reclamado cuando se solicita para el efecto de que el Ministerio Público no pueda aplicar alguna de las formas de terminación de la investigación ni se ejerza la acción penal, hasta en tanto no se resuelva el juicio de amparo.

Determinó que por la naturaleza del acto que se pretende suspender, no se genera algún perjuicio al interés social ni se contravienen las disposiciones del orden público, puesto que el interés de la víctima es que no se le deje en estado de indefensión con la aplicación de alguna forma de terminación de la investigación o con la determinación de ejercicio de la acción penal.

Tras realizar los trámites correspondientes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la contradicción de tesis y posteriormente procedió a su resolución.

Problema jurídico planteado

Cuando el acto reclamado en un juicio amparo indirecto es la determinación del Ministerio Público de no reconocer a una persona la calidad de víctima u ofendida en la etapa de investigación inicial de un procedimiento penal, ¿es procedente conceder la suspensión provisional o definitiva para el efecto de que el Ministerio Público no aplique alguna de las formas de terminación de la investigación o para que se abstenga de ejercer la acción penal hasta que se resuelva el juicio de amparo?

Criterios de la Suprema Corte

1. Al actualizarse lo dispuesto por los artículos 128, párrafo primero, fracciones I y II; 138, y 139 de la Ley de Amparo sí es posible otorgar la suspensión del acto reclamado, ya sea de manera provisional o definitiva (dependiendo de las particularidades especiales del caso), cuando se solicita para el efecto de que el Ministerio Público se abstenga de aplicar alguna de las formas de terminación o suspensión de la investigación, tales como la facultad de abstenerse a investigar, el no ejercicio de la acción penal o la aplicación de un criterio de oportunidad y el archivo temporal respectivamente.

Al hacerlo así, se garantiza que continúe la investigación al menos hasta el momento en que se determine si a la persona que lo solicitó le corresponde o no el carácter de víctima u ofendida. De esta manera, se tutelan sus derechos a ser escuchada previamente a que se interrumpa o concluya la investigación y a coadyuvar con las acciones del Ministerio Público.

2. No es procedente conceder la suspensión cuando la persona que se ostenta como víctima u ofendida la solicita para el efecto de que el Ministerio Público se abstenga de ejercer la acción penal, pues este

ejercicio es fundamental para el inicio y continuación del proceso penal, por lo que de paralizarlo se afectaría el orden público y las facultades del Ministerio Público en la investigación de los delitos.

Además, con el ejercicio de la acción penal no se afectan los derechos de la posible víctima, pues ahora el juez o jueza de control tendrá la facultad de decidir si le corresponde o no ese carácter en el proceso penal y, en todo caso, de concederle todas las prerrogativas que señala el artículo 20 constitucional a su favor.

Justificación del criterio

1. "[L]a Ley de Amparo es categórica en establecer que los procedimientos no deberán ser suspendidos, no obstante, se otorgue la medida cautelar, pues éstos deben continuar por su cauce legal hasta el dictado de la resolución firme" (pág. 44).

"Sin embargo, como excepción a dicha regla, el legislador precisó en ese numeral que, para determinar si la suspensión puede tener el efecto de paralizar el procedimiento, se debe atender a si el daño que pueda ocasionarse al quejoso es irreparable o no" (párr. 45).

"Como puede advertirse, cuando se solicita la medida cautelar para suspender un procedimiento, existe una regla general y una excepción. La regla general es que la suspensión en el amparo se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; y, la excepción a esa regla es que procederá la suspensión sólo cuando la continuación deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarle al quejoso" (párr. 46).

"De forma muy sintetizada, esta Primera Sala consideró que la etapa de investigación se divide en inicial y complementaria y tiene por objeto determinar si hay fundamento para iniciar un proceso penal, mediante la obtención de datos de prueba que permitan sustentar la acusación y garantizar la defensa del indiciado. Esta etapa inicia con una denuncia o una querella y estará a cargo —en una primera fase— del Ministerio Público, y que cuando éste tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito, debe promover y dirigir una investigación dentro de la cual realizará las diligencias que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos" (párr. 53).

"La etapa de investigación concluye con la decisión del Ministerio Público de formular o no acusación en contra del imputado. De esta manera, existe la posibilidad de que esta etapa no concluya con una acusación, sino que el Ministerio Público solicite el sobreseimiento de la causa o la suspensión del proceso" (párr. 54).

"Respecto a las formas de terminación de la investigación, el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el capítulo IV, contempla cuatro formas en las que el Ministerio Público puede determinar la culminación o suspensión de la investigación (artículos 253, 254, 255 y 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales) [...]" (párr. 55).

"En principio, el Ministerio Público tiene la facultad de abstenerse de investigar cuando de los hechos relatados en la denuncia, querella o cualquier equivalente advierta que no se desprende un delito, o bien, observe datos que permitan establecer que se encuentra extinguida la acción o la responsabilidad penal

del imputado. La determinación del Ministerio Público de abstenerse a investigar deberá ser necesariamente fundamentada y motivada, para que el denunciante conozca las razones del porqué su pretensión no es procedente" (párr. 56).

"La segunda forma de terminación que para efectos prácticos implica una suspensión de la investigación es el archivo temporal, que se decreta cuando el Ministerio Público decide archivar temporalmente las investigaciones en etapa inicial, pues no se encontraron antecedentes, datos suficientes o elementos que permitan establecer alguna línea de investigación que permita el desarrollo de diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos denunciados. En caso de archivar la investigación, los registros de esta deberán subsistir hasta en tanto se obtengan nuevos datos que permitan la continuación de la investigación, ello con el fin de que —eventualmente— se logre el ejercicio de la acción penal" (párr. 57).

"Por otro lado, también se puede decretar el no ejercicio de la acción penal, que puede actualizarse hasta antes de la audiencia inicial. En este supuesto, el Ministerio Público, previa autorización del Fiscal o superior jerárquico a quien se le delegue esa facultad, podrá resolver no ejercer la acción penal cuando de los antecedentes de la investigación adviertan que se actualiza una causal de sobreseimiento" (párr. 58).

"En caso de que el Ministerio Público considere el no ejercicio de la acción penal, tendrá los mismos efectos que una sentencia absolutoria sobre la persona acusada, de ahí que, no será posible que al mismo imputado se le vuelva a acusar por los mismos hechos, salvo que los hechos sean distintos o el mismo hecho sea imputado a una diferente persona" (párr. 60).

"Finalmente, se cuenta con los criterios de oportunidad que consisten en la posibilidad de que el Ministerio Público, en apego a las disposiciones normativas de cada Fiscalía, se abstenga de ejercer la acción penal, siempre y cuando se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido. Esta posibilidad jurídica se encuentra prevista en el artículo 21 de la Constitución Federal, la cual establece que el Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley" (párr. 61).

"Finalmente, es importante destacar que la reforma al sistema penal de dos mil ocho, incorporó el derecho de las víctimas y ofendidos para poder impugnar ante la autoridad judicial las omisiones en que el Ministerio Público incurra durante la investigación de los delitos, mismo que se encuentra previsto en los artículos 20, apartado C, fracción VII de la Constitución Federal y 109, fracción XXI del Código Nacional de Procedimientos Penales" (párr. 65).

"Al respecto, el mencionado derecho de las víctimas para impugnar las determinaciones u omisiones del Ministerio Público durante la etapa de investigación incluye de manera destacada a las formas de terminación de las indagatorias como son la facultad de abstenerse a investigar, el archivo temporal, el no ejercicio de la acción penal y los criterios de oportunidad. Es importante destacar que este derecho no es limitativo sólo a las formas de terminación, sino que es extensiva a todas las omisiones o determinaciones del Ministerio Público respecto de las cuales la víctima se sienta afectada, tales como, la omisión sobre la preparación u ofrecimiento de algún dato o medio de prueba, la falta de acciones para garantizar la reparación del daño, entre muchas otras" (párr. 66).

"En ese orden de ideas, la Primera Sala ha determinado en diversos precedentes que el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es la vía idónea para que la víctima pueda impugnar las determinaciones y omisiones que el Ministerio Público cometa durante la investigación del delito, lo cual, incluye por supuesto, a las formas de terminación o suspensión de la investigación" (párr. 67).

"Así, se ha explicado que dicho medio de defensa tiene la finalidad de que sea el Juez de Control quien, de manera ágil, una vez que dé intervención a las partes, determine si la actuación del órgano investigador está legalmente justificada o no. De esta manera, contra la resolución que emita la autoridad judicial rectora, la víctima u ofendido podrá promover juicio de amparo biinstancial, en virtud de que la decisión del Juez de Control no admite recurso ordinario alguno" (párr. 68).

"Las resoluciones de los Tribunales Colegiados contendientes advirtieron o inclusive sustentaron su criterio a partir de la interpretación que realizaron de la resolución de la Contradicción de Tesis 103/2019, emitida por esta Primera Sala, misma que resulta orientadora para la resolución de la presente contradicción de criterios [...]" (párr. 70).

"Si bien el precedente es orientador no es exactamente aplicable al caso que aquí nos ocupa, debido a que, como se precisó, los criterios que originaron la presente contradicción nacen de amparos donde la parte quejosa se ostentó como una posible víctima u ofendido por la comisión de un hecho considerado como delito y no en la calidad de imputado, aunado a que la suspensión del ejercicio de la acción penal se solicitó de manera general y no en una de sus hipótesis, por ello, en el siguiente apartado se dará respuesta a dicha problemática en particular" (párr. 79).

"Para la resolución de la presente contradicción de criterios es necesario tener presente que el supuesto que analizaron los Tribunales Colegiados consistió en que las promoventes del amparo señalaron como acto reclamado, la determinación del Ministerio Público de no reconocerles la calidad de víctima u ofendido en carpetas de investigación que se encontraban en etapa de investigación inicial y, por ende, se les negaron diversos derechos, entre ellos, la consulta de los registros de la carpeta de investigación y la posibilidad de participación en el procedimiento penal" (párr. 80).

"En ambos criterios, la parte quejosa solicitó la concesión de la suspensión para los efectos siguientes: a) que el Ministerio Público no aplicara alguna de las formas de terminación de la investigación hasta en tanto se resolviera si la parte quejosa cuenta con la calidad de víctima; b) que el Ministerio Público se abstuviera ejercer la acción penal, mientras no se resolviera el juicio de amparo" (párr. 82).

"Al respecto, esta Primera Sala considera que tanto las formas de terminación o suspensión (archivo temporal) de la investigación, como el ejercicio de la acción penal constituyen actos de naturaleza sustancialmente distinta, porque tienen efectos positivos y negativos sobre la continuación del procedimiento penal. Por ello, es necesario que el estudio de la procedencia de la suspensión a petición de la víctima se realice por separado, pues no es posible que a ambas determinaciones se les otorgue un tratamiento jurídico homologado" (párr. 83).

"Esta Primera Sala considera que al actualizarse lo dispuesto por los artículos 128 párrafo primero, fracciones I y II, 138 y 139 de la Ley de Amparo, sí es posible otorgar la suspensión del acto reclamado, ya sea

de manera provisional o definitiva (dependiendo de las particularidades especiales del caso), cuando la parte quejosa la solicita para el efecto de que el Ministerio Público se abstenga de aplicar alguna de las formas de terminación o suspensión de la investigación, tales como la facultad de abstenerse a investigar, el no ejercicio de la acción penal o la aplicación de un criterio de oportunidad y el archivo temporal respectivamente" (párr. 84).

"Primeramente, debe tenerse en cuenta que la negativa del Ministerio Público de reconocerle personalidad a una persona que se identifica como víctima u ofendido, constituye un acto de carácter negativo, pero con efectos positivos e invasivos de diversos derechos humanos tales como el derecho de defensa y de audiencia, pues precisamente la persona que promueve el amparo no tiene la oportunidad de consultar y participar en la integración de la carpeta de investigación de un hecho considerado como delito perpetrado en su contra o que le genera afectación a su esfera jurídica, así como tampoco tiene la posibilidad de inconformarse con las determinaciones que el representante social emita y que considere le causan perjuicio" (párr. 85).

"En ese sentido, cuando una persona solicita que no se aplique alguna forma de terminación o suspensión de la investigación es precisamente para garantizar los derechos de las víctimas, entre ellos, la de ser escuchados previamente a que se interrumpa o concluya una investigación" (párr. 86).

"A partir de lo anterior, la solicitud de suspender la posible aplicación de alguna forma de terminación o de suspensión de la investigación durante el trámite del juicio de amparo, no significa una paralización de las indagatorias que se desarrollan en la etapa de investigación, sino todo lo contrario, pues con ello se garantizaría la continuación de las diligencias al menos hasta que se determine si a la parte quejosa se le puede reconocer la calidad de víctima u ofendido y, con ello pueda coadyuvar con las acciones que esté desempeñando la representación social" (párr. 87).

"En esa proporción, el otorgamiento de la suspensión no conlleva una afectación al interés social ni afecta las facultades del Ministerio Público de poder continuar normalmente con el desarrollo de las investigaciones pertinentes, pues por la naturaleza de dichas resoluciones implican la culminación o paralización temporal de la indagatoria" (párr. 88).

"Así, al concederse la suspensión en los términos marcados, se respetan los derechos de audiencia, defensa y protección de las víctimas dentro del procedimiento penal, mismo que pueden ejercerse desde las primeras etapas del procedimiento penal y que se encuentran previstos en su favor en los artículos 14 y 20 apartado C de la Constitución Federal y el numeral 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales" (párr. 89).

"De hacer nugatoria la posibilidad de suspender las formas de terminación y suspensión de la investigación, podrían generarse daños de difícil o imposible reparación a la parte quejosa, pues el Ministerio Público podría finiquitar o suspender una investigación sin que previamente se haya escuchado a una posible víctima, quien además no podrá impugnar esa determinación por desconocer su dictado y porque no tendrá reconocida la calidad de parte para hacerlo, en términos de lo que exige el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales" (párr. 90).

2. "[N]o es procedente conceder la suspensión cuando el quejoso que se ostenta como víctima u ofendido, la solicita para el efecto de que la representación social se abstenga de ejercer la acción penal" (párr. 93).

"En ese contexto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que una primera razón que impide conceder la medida suspensional traducida en que no se ejerza la acción penal, es que dicha figura es indispensable para el inicio y consiguiente continuación del proceso penal, de ahí que, si éste se paraliza, se estaría afectando claramente el orden público, de igual forma, se afectarían las facultades del Ministerio Público en la investigación de los delitos" (párr. 95).

"Asimismo, el ejercicio de la acción penal no implica per se una afectación a los derechos de la persona que concurre al juicio de amparo para que se le reconozca la calidad de víctima u ofendido, sino todo lo contrario, puesto que se genera la posibilidad de que ahora sea un juez de control (quien debe vigilar que los derechos fundamentales de las partes no se violenten en el procedimiento penal), el que decida si le asiste la calidad que reclama y de ser así le haga saber y conceda todas las prerrogativas que el artículo 20, apartado C de la Constitución y el numeral 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales establecen; aunado a que, al ejercer la acción penal se incrementan las expectativas de que se esclarezcan los hechos delictivos y con ello se materialice la reparación integral del daño de manera rápida y expedita, lo que desde luego opera en beneficio de las víctimas" (párr. 96).

"Además, de adoptar un criterio distinto se correría el riesgo de afectar a personas que son ajenas al juicio de amparo, pero que ya tienen reconocida personalidad en el procedimiento penal, pues en el caso de que existiera pluralidad de víctimas del mismo hecho delictivo, la parte quejosa (que aún no cuenta con esa calidad) podría impedir y dilatar injustificadamente el inicio del proceso penal, lo que afectaría a aquellas personas que sí cuentan con reconocimiento de víctimas dentro de la carpeta de investigación" (párr. 97).

"En ese contexto, se estima que, ante el ejercicio de la acción penal y la continuación del procedimiento, no se genera una afectación de imposible o difícil reparación a la parte quejosa, porque de concedérsele el amparo para el efecto de que se le reconozca la calidad de víctima u ofendido, tendrá la posibilidad de consultar los registros de la carpeta de investigación y podrá participar activamente en el proceso penal. Por tanto, debe negarse la medida suspensional para el efecto que solicita" (párr. 98).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterio contenidos en las tesis de rubros SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO LA PARTE QUEJOSA RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE RECONOCERLE LA CALIDAD DE VÍCTIMA U OFENDIDO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL, Y SOLICITA LA MEDIDA CAUTELAR PARA EL EFECTO DE QUE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL NO APLIQUE ALGUNA DE LAS FORMAS DE TERMINACIÓN O DE SUSPENSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN y SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. NO PROCEDE CONCEDERLA CUANDO LA PARTE QUEJOSA RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE RECONOCERLE LA CALIDAD DE VÍCTIMA U OFENDIDO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL, Y SOLICITA LA MEDIDA CAUTELAR PARA EL EFECTO DE QUE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL SE ABSTENGA DE EJERCER LA ACCIÓN PENAL.

6.4 Actos ejecutados por particulares

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 265/2012, 15 de agosto de 2012⁶⁰

Hechos del caso

El presidente de un tribunal colegiado en materias penal y administrativa de Chihuahua remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el escrito del delegado del presidente municipal, del secretario del ayuntamiento y del tesorero, todos de Chihuahua, mediante el cual denunciaron la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el tribunal colegiado de circuito referido y por otro tribunal colegiado de las mismas materias y circuito, al resolver diversos recursos de revisión administrativa.

El primer asunto derivó de un procedimiento administrativo mediante el cual se autorizó a un comité de vecinos cerrar una calle dentro de un fraccionamiento. En contra de esa decisión, dos personas que vivían ahí presentaron un recurso administrativo de revisión, del cual se otorgó la suspensión provisional a fin de que no continuara el cierre, pero el recurso no fue admitido a trámite, por lo que se determinó dejar sin efectos la suspensión otorgada, al considerar que aquellos habían cesado. Inconformes con lo anterior, las personas presentaron un juicio de amparo y el Juez de distrito que conoció del asunto resolvió conceder la suspensión definitiva para el efecto de que la vialidad continuara abierta hasta que se resolviera el fondo del amparo.

En contra de dicha determinación, se presentó un recurso de revisión que fue resuelto por uno de los tribunales colegiados que forman parte de la contradicción de tesis. Dicho tribunal sostuvo que el juez de distrito que prolongó la suspensión del cierre de la calle que había sido otorgada por el director de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Chihuahua actuó correctamente al expresar las razones de por qué no se ocasionaba perjuicio al interés social ni se vulneraban disposiciones de orden público, así como los daños de difícil reparación que se podían llegar a causar, sin referirse específicamente a todos los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo vigente hasta 2013.

Por otra parte, el tribunal colegiado argumentó que si bien el acto reclamado es el desechamiento de un recurso administrativo, los efectos no se agotan ahí, ya que ese acto tiene como efecto levantar la suspensión concedida. Asimismo, determinó que es incorrecto considerar que los actos respecto de los cuales se otorgó la suspensión tienen el carácter de consumados y no se pueden prolongar en el tiempo. Esto, debido a que las quejas no pidieron la suspensión en contra de la resolución ya emitida, sino contra sus efectos, por lo que no es cierto que éstos se hayan consumado inmediatamente.

Por último, el tribunal colegiado se manifestó respecto al argumento realizado por el comité de vecinos en el sentido de que son ellos los únicos responsables de materializar el cierre de la vialidad, que actuaron por un interés propio y particular y no en auxilio de la autoridad. Al respecto, sostuvo que el permiso para cerrar la calle fue emitido por una autoridad y precisamente esa determinación administrativa fue la impugnada en el recurso que se desechó y ese desechamiento constituye el acto reclamado en el juicio de amparo.

⁶⁰ Resuelto por mayoría de tres votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Por otra parte, el segundo asunto derivó de un juicio de amparo presentado en contra del otorgamiento de una licencia de construcción comercial respecto de un inmueble. Al resolver sobre la suspensión definitiva, el juez de distrito que conoció del asunto señaló que si bien el otorgamiento de la licencia es en sí mismo un acto consumado, lo cierto es que los efectos y consecuencias (el inicio y desarrollo de la obra) no lo son. Por ello, determinó conceder la suspensión solicitada para el efecto de que se suspendieran las consecuencias derivadas de la licencia de construcción.

En contra de dicha decisión se presentó un recurso de revisión administrativo (incidente), el cual fue resuelto por el otro tribunal colegiado involucrado en la contradicción de tesis. Al resolver el asunto, el tribunal colegiado consideró que no se puede obligar a las autoridades responsables a que suspendan las consecuencias derivadas de la licencia de uso de suelo de tipo comercial y del permiso temporal de construcción, obligándolas a proveer todo lo necesario para que se suspenda la ejecución de los trabajos que se estén realizando, toda vez que para la autoridad los actos reclamados se consumaron con el otorgamiento que hizo de éstos. Esto, ya que la realización de la referida obra no puede considerarse un acto de autoridad sino del particular (a quien en su beneficio fueron expedidas las licencias reclamadas en el amparo), y por ello no puede ser materia de suspensión.

El presidente de la Suprema Corte admitió la denuncia de contradicción de tesis y la turnó a la Segunda Sala para formular el proyecto de resolución.

Problemas jurídicos planteados

1. Cuando el acto reclamado en un juicio de amparo consiste en una autorización, permiso o licencia que puede ser considerado como un acto consumado y, por tanto, contra el que no procede conceder la suspensión, ¿es posible otorgar la medida cautelar en contra de los efectos derivados de él?
2. Si la ejecución de la suspensión de una autorización, permiso o licencia no le corresponde a la autoridad, sino a un particular en cuyo beneficio se expidió, ¿procede la medida cautelar, incluso cuando esto implica obligar a las autoridades a realizar actos que garanticen la suspensión de los efectos derivados del acto?

Criterios de la Suprema Corte

1. Sí procede conceder la suspensión en el juicio de amparo indirecto contra los efectos de una autorización, permiso o licencia. Si bien es improcedente conceder la suspensión respecto de actos consumados, entendidos como aquellos cuya emisión se ha realizado en su totalidad, lo cierto es que respecto de sus efectos y consecuencias sí es posible otorgar la medida cautelar. Así, aun cuando la emisión de una autorización, permiso o licencia constituye un acto consumado, respecto de sus efectos o consecuencias que posteriormente puedan ejecutarse, procede otorgar la suspensión solicitada, si no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público.
2. Sí procede conceder la suspensión contra la ejecución de una autorización, permiso o licencia a cargo de particulares. El hecho de que el cumplimiento de un acuerdo de autoridad tenga efectos a cargo de un particular no implica que la suspensión contra ellos implique que son actos exclusivos de particulares. Esto, ya que los actos de particulares derivan del mandato o autorización de la autoridad, por lo que existe una

causa directa y de esa manera no se impide el otorgamiento de la suspensión. En este sentido, cuando se concede la medida cautelar contra la ejecución de una autorización, permiso o licencia a cargo de particulares, la autoridad responsable está obligada a dejar sin efecto temporalmente dicha autorización, permiso o licencia y a vigilar que los terceros perjudicados respeten la suspensión.

Justificación de los criterios

1. "[E]l objeto de la suspensión en el juicio de amparo es el de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan detrimientos de difícil o imposible reparación al quejoso, siempre que se reúnan los requisitos para la procedencia de la suspensión, a saber, que la solicite el quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que puedan ocasionarse al agraviado, debiendo el Juez de Distrito dictar las providencias necesarias para que no se defrauden derechos de terceros y para evitar perjuicios a los interesados" (págs. 38 y 39).

"La suspensión en el juicio de garantías no puede otorgarse, por tanto, respecto de actos consumados, pues ello equivaldría a darle efectos restitutorios, lo que es propio de la sentencia que concede el amparo; la medida opera únicamente para mantener las cosas en el estado en que se encuentren mientras se notifica a la responsable sobre la suspensión definitiva, o en el caso de ésta, hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada en el expediente principal, lo que implica que a través de aquélla no pueden destruirse los efectos o consecuencias ya producidos del acto reclamado y si éste es de trato sucesivo, es decir, aquel cuya realización no tiene unicidad temporal sino que para la satisfacción íntegra de su objeto requiere de una sucesión de hechos entre cuya realización medie un intervalo de tiempo, la suspensión podría paralizar o cesar el inicio o nacimiento del acto reclamado, evitándolo desde su comienzo, antes de que se actualice, o bien, de haberse ya iniciado y producido algunas consecuencias, impedir la realización de hechos y consecuencias a futuro, dependiendo del estado de las cosas al dictarse la suspensión" (pág. 39).

"El ejercicio de la facultad que la Ley de Amparo otorga al Juez de Distrito para decidir sobre la procedencia o no de conceder la suspensión, implica el examen cuidadoso y detallado de las circunstancias específicas del caso concreto y su confrontación con los objetivos que a través de los requisitos legales exigidos para la procedencia de la medida se pretenda lograr, en virtud de que con la sola presentación de la demanda, es decir, sin contar con el informe previo de la responsable, ni con las pruebas y alegatos que en el incidente relativo puedan aportarse, el juzgador debe advertir, aunque sea indiciariamente, sobre la existencia del acto reclamado, su naturaleza y el estado en que se encuentra, así como sobre la inminencia de su ejecución y la notoriedad de los daños y perjuicios que tal ejecución pueda ocasionar al quejoso y, además, determinar, conforme a los requisitos que exige el artículo 124 de la Ley de Amparo, respecto de la dificultad de la reparación de esos daños y perjuicios y en relación con la posible afectación que puedan sufrir el interés social y las disposiciones de orden público con su otorgamiento" (pág. 40).

"De estimarse procedente conceder la suspensión, el Juez de Distrito debe ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y tomar las medidas que estime convenientes para evitar perjuicios a los

interesados o que se defrauden derechos de terceros, hasta donde sea posible, en la inteligencia de que de considerar que no se reúnen los requisitos para la procedencia de la medida, debe negarla" (pág. 41).

"[E]n torno de la medida cautelar que se solicite respecto de los efectos de una autorización, permiso o licencia, otorgados para realizar una actividad para la cual los ordenamientos que le regulan exijan de la expedición de aquéllos, debe decirse lo siguiente" (págs. 45 y 46).

"La emisión de la autorización, permiso o licencia, constituye un acto consumado respecto del cual es improcedente otorgar la medida cautelar solicitada.

Ciertamente, por acto consumado se entiende aquel que se ha realizado total e íntegramente y respecto del cual se han conseguido todos sus efectos. En este caso, no cabe la suspensión pues si se concediera en esas circunstancias, se le darían a la medida efectos restitutorios, cuando no debe tener otros que los suspensivos" (pág. 46).

"No obstante, tratándose de que se solicite la suspensión de los efectos y consecuencias de la expedición de una autorización, permiso o licencia que se otorguen en favor de alguna persona, es factible que se otorgue la medida cautelar solicitada si no se afecta el interés general, ni se contravienen disposiciones de orden público, ya que aquellos actos sólo pueden estimarse consumados cuando se realizan todos los efectos jurídicos y materiales que tienden a producir, siendo que no puede considerarse consumada una resolución por el sólo hecho de que se haya dictado, pues en torno de los actos de su ejecución, efectos o consecuencias que posteriormente puedan ejecutarse, en tales condiciones la suspensión procederá en contra de estos últimos" (pág. 47).

"De ahí que procede otorgar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de una autorización, permiso o licencia, a pesar de que en principio su expedición constituya un acto consumado respecto del cual no procede la medida cautelar solicitada" (pág. 51).

2. "Ahora bien, tomando en cuenta que es factible otorgar la suspensión solicitada en contra de los efectos y consecuencias de la emisión de una autorización, permiso o licencia, cabe destacar que el hecho de que el cumplimiento de estos últimos esté a cargo de un particular, (como en un caso de los examinados acontece tratándose de la colocación de una reja y, en el diverso, de la realización de la construcción de una obra), no significa que tales actos constituyan actos de particulares respecto de los cuales no proceda la suspensión" (pág. 51).

"Ciertamente, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos de particulares no pueden dar materia para la suspensión de rubro: 'ACTOS DE PARTICULARS'. (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, página 467, Materia Común, Tomo V); sin embargo, cuando los particulares obran en virtud del mandato o autorización de la autoridad, si del acto de esta última deriva la causa del cumplimiento, en modo alguno impide el otorgamiento de la medida suspensiva solicitada y tampoco puede estimarse que el acto de autoridad pueda considerarse como de particulares, ya que para considerarlo de esa manera requeriría que lo realizado por el particular no tuviera por origen un acto de autoridad y al afectar a otro particular, caería en el ámbito de aplicación de jurisdicción diversa a la esfera del juicio de amparo" (págs. 51 y 52).

"Por consiguiente, concedida la suspensión en contra de los efectos de una autorización, licencia o permiso conferidos en favor de los terceros perjudicados, la autoridad responsable se encuentra obligada a dejar temporalmente sin eficacia jurídica la autorización, permiso o licencia y a vigilar que los terceros perjudicados observen el otorgamiento de la medida cautelar" (pág. 52).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción de tesis y determinó que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios señalados en las tesis de rubro SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS DE UNA AUTORIZACIÓN, PERMISO O LICENCIA y SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA EJECUCIÓN DE UNA AUTORIZACIÓN, PERMISO O LICENCIA A CARGO DE PARTICULARES.

6.5 Temporalidad de los efectos

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 368/2012, 10 de octubre de 2012⁶¹

Hechos del caso

El secretario de un juzgado en materia administrativa de la Ciudad de México denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la posible contradicción de tesis entre los criterios emitidos por dos tribunales de la misma materia y entidad.

Los criterios versaban sobre hechos supervenientes y su impacto en una resolución relativa a la suspensión, cuestionando si una tesis jurisprudencial puede ser considerada un hecho superveniente y modificar las circunstancias legales originales.

El primer criterio determinó que la jurisprudencia no puede ser considerada un hecho superveniente para modificar o revocar una suspensión ya concedida. Para que algo sea considerado un hecho superveniente, debe ser un evento nuevo relacionado directamente con el acto reclamado en el juicio de amparo. Además, la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte sólo se aplica a casos futuros y no afecta a los casos resueltos antes de su emisión.

En contraste, el segundo criterio estipuló que la jurisprudencia puede ser considerada un hecho superveniente para modificar o revocar una suspensión. Esto se debe a que cuando la jurisprudencia introduce una nueva definición que afecta uno de los requisitos para conceder la suspensión —como la protección del orden público según la Ley de Amparo—puede ser considerada un hecho superveniente que justifica la modificación o revocación de la suspensión previamente otorgada.

El asunto fue turnado a la Segunda Sala de la Suprema Corte para elaborar la resolución correspondiente.

⁶¹ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

Problema jurídico planteado

¿La jurisprudencia puede ser considerada un hecho superveniente para efecto de modificar o revocar la resolución dictada con motivo de la suspensión?

Criterio de la Suprema Corte

La jurisprudencia no puede ser considerada un hecho superveniente para efecto de modificar o revocar la suspensión. La jurisprudencia es una interpretación de la ley emitida por las autoridades competentes que funciona como guía interpretativa, por lo que no cambia los hechos del caso, sino que simplemente orienta cómo debe aplicarse la ley, por tanto, no configura un hecho que modifique o revoque la resolución dictada con motivo de la suspensión.

Justificación del criterio

"[S]e debe tener presente que, la figura de la suspensión sólo puede obrar hacia el futuro, no sobre el pasado y por lo general no puede tener efectos restitutorios, pues dicha característica es lo que la distingue de la resolución que se dicte en el juicio principal con el que se pone fin al juicio" (pág. 19).

"[S]e debe considerar que el juzgador para resolver sobre una determinación en materia de suspensión lo lleva a cabo en dos momentos uno, en donde analiza los hechos o acontecimientos que circunscriben al caso concreto relacionado con las partes, actos, lugares y situaciones que los rodean, esto es, elementos fácticos, y que se desprenden del propio expediente relativo al juicio de garantías y; un segundo momento en donde valora la aplicabilidad del derecho al contrastar si los hechos cumplen con los requisitos que la Ley de Amparo y la Constitución señalan para tal efecto así como la jurisprudencia que resulte aplicable al caso y que se emitió para interpretar las leyes respectivas" (pág. 29).

"[E]n relación con la medida cautelar, puede ser modificada o revocada por hechos supervenientes los cuales se refieren a hechos o acontecimientos acaecidos con posterioridad al dictado de la resolución, y por excepción con anterioridad, pero que sean desconocidos por el juez del conocimiento y que alteren a los que al efecto se hubieren analizado en dicha etapa, que resulten ser de tal magnitud que provocaran la modificación o revocación de la suspensión, los cuales, por tanto, deben tener relación directa con el caso en concreto y los sucesos que generaron el juicio de garantías.

[L]a jurisprudencia es una mera interpretación de la ley, esto es, un criterio de aplicación obligatoria emitida por las autoridades que se encuentran facultadas para ello, entonces no se puede estimar que se deba considerar como un hecho o acontecimiento que tiene elementos fácticos, ya que no reúne las características de hecho o acto que sucede dentro del juicio de amparo que el juez desconocía al momento de emitir la resolución dictada en el incidente de suspensión, ya que tal criterio de interpretación únicamente resulta orientador al momento de resolver el derecho aplicable al caso, mas no implica un nuevo hecho o acontecimiento diferente a los planteados en un principio, en razón de que los hechos son particulares y vinculados directamente a las partes del juicio caracterizados por cuestiones fácticas" (pág. 30).

"Además, considerar lo contrario provocaría inseguridad jurídica a las partes en el juicio de amparo, debido a que cada nueva interpretación traería consigo la procedencia de una modificación o revocación de la

suspensión por hecho superveniente, siendo que la jurisprudencia no es un hecho impregnado de elementos fácticos relacionados con los acontecimientos particulares del caso, sino una pauta de discernimiento de la ley relacionado con el derecho que deviene aplicable, ya que los hechos en realidad no cambiaron, toda vez que, en este supuesto lo que cambió fue la forma de interpretar la ley, mas no los hechos del caso particular, en razón de lo anterior, se concluye que la jurisprudencia no puede ser considerada como un hecho superveniente para efecto de modificar o revocar la suspensión" (pág. 31).

Decisión

La Segunda Sala determinó que sí existe la contradicción de tesis denunciada y que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro JURISPRUDENCIA. SU EMISIÓN Y PUBLICACIÓN NO CONSTITUYEN UN HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE MODIFICAR O REVOCAR EL AUTO DEL JUEZ DE DISTRITO EN QUE RESUELVA SOBRE LA SUSPENSIÓN.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de tesis 492/2012, 26 de marzo de 2014⁶²

Hechos del caso

En octubre de 2012, los apoderados legales de una empresa denunciaron la posible contradicción de tesis sustentada entre los criterios emitidos por tres tribunales colegiados de diferentes estados, dos de ellos al resolver recursos de queja y uno, un recurso de revisión. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenó formar y registrar el expediente.

El tema de la contradicción versó sobre lo que sucede con los actos ejecutados en contra de la suspensión concedida antes de ser notificada la autoridad, así como el momento en que debe surtir sus efectos esta medida cautelar.

Un tribunal colegiado de Sonora resolvió dos recursos de queja provenientes de la misma cadena procesal, cuyo antecedente es que un juez de distrito concedió la suspensión provisional para que no se dictara el fallo en un procedimiento de licitación y no se adjudicara el contrato correspondiente. Posteriormente se trató un incidente de desacato a la suspensión. Al resolverlo, el juez consideró una de las autoridades incurrió en desacato. Tanto la persona que promovió el juicio como la autoridad responsable presentaron recursos de queja contra esa resolución.

Al resolverlos, el tribunal colegiado consideró que, conforme al artículo 139 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, la suspensión no surte efectos de inmediato sino a partir de que la autoridad responsable es notificada. Y sostuvo que los actos ejecutados por la autoridad antes de la notificación deben quedar vigentes y son válidos, así como que no constituyen un acto de desacato.

En el caso de Tamaulipas, la parte tercera interesada en un juicio penal promovió el amparo indirecto contra la resolución de un juez de primera instancia que ordenó restituir a otra persona en el goce de derechos

⁶² Resuelto por unanimidad de cinco votos respecto al fondo del asunto. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

sobre un inmueble. El juez de distrito que conoció del juicio de amparo concedió la suspensión provisional para que la persona que promovió el amparo no fuera destituida de la posesión del inmueble, al menos hasta que se resolviera sobre la suspensión definitiva. En la audiencia incidental, el juez de distrito negó la suspensión definitiva porque estimó que el acto estaba consumado. Contra esa decisión, la persona promovió un recurso de revisión.

Al resolver el recurso, un tribunal colegiado de Tamaulipas sostuvo que los efectos de la suspensión comienzan inmediatamente y no están supeditados a que se notifique a la autoridad responsable el auto que la concede. Además, agregó que la autoridad responsable al tener conocimiento de la suspensión tiene la obligación de revocar la ejecución del acto reclamado desde la hora en la que fue decretada la suspensión, es decir que debe deshacer su actuación en la medida de lo posible.

Finalmente, en el caso de la Ciudad de México, varias personas promovieron un juicio de amparo contra actos de autoridades administrativas, entre ellos, la clausura de un negocio. La jueza de distrito que conoció del asunto concedió la suspensión provisional para que no se clausurara el negocio. La persona a quien se concedió la suspensión denunció la violación a esta medida porque el negocio fue clausurado. La jueza declaró infundado su planteamiento. Contra esa decisión, promovió un recurso de queja.

Al resolverlo, un tribunal colegiado de la Ciudad de México estimó que, de conformidad con el primer párrafo del artículo 139 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, la suspensión del acto reclamado se da de manera inmediata a partir de que se dicta el acuerdo de suspensión, por lo que surte sus efectos desde la fecha en que se dicta dicho auto. En este sentido, señaló que, si la autoridad ejecuta los actos reclamados antes de la notificación de la medida, con tal ejecución la desacata, por lo que deberá dejar insubsistentes esos actos y dejar las cosas en el estado que se encontraban en el momento en el que se decretó la suspensión, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

Tras el trámite correspondiente, el asunto fue turnado a la Primera Sala de la Suprema Corte para elaborar la resolución.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿A partir de qué momento surte efectos la suspensión: desde que la jueza o juez dicta la resolución o cuando la autoridad responsable es notificada?
2. ¿Qué sucede con los actos que contravienen la suspensión y que se ejecutaron antes de que la autoridad responsable fuera notificada?

Criterios de la Suprema Corte

1. La suspensión surte efecto en el momento mismo en que el juez o jueza de amparo dicta la resolución correspondiente para mantener las cosas en el estado que se encuentran, pues el objetivo de esta medida es paralizar inmediatamente cierta circunstancia a fin de no afectar el fondo del asunto. Los efectos de la suspensión no están supeditados a la notificación; de ser así, se condicionaría su eficacia a un acontecimiento futuro de fecha indeterminada y se dejaría a la persona favorecida por la medida en estado de incertidumbre.

2. Los actos ejecutados en contra de la suspensión concedida antes de recibir la notificación no pueden considerarse como desacato. Si bien la obligación de la autoridad surge inmediatamente cuando se decreta la suspensión, sólo se pueden considerar desacato los actos posteriores a que es notificada.

Sin embargo, la autoridad tiene la obligación de revocar o dejar sin efecto sus actuaciones realizadas con posterioridad al momento en que se otorgó la suspensión, por lo que todo acto ejecutado después de la concesión pero antes de la notificación de la suspensión debe ser revocado o dejado sin efecto, siempre que su naturaleza lo admita, para que la situación se retrotraiga al momento mismo del otorgamiento de la suspensión.

Justificación de los criterios

1. "[A]ún si se considerara que existiera la contradicción en relación con los criterios establecidos por los tribunales, esta Primera Sala observa que existe la tesis de Primera Sala del rubro VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. LA DENUNCIA PUEDE HACERSE DESDE QUE LA RESOLUCIÓN QUE LA CONCEDIÓ SE HAYA NOTIFICADO A LA AUTORIDAD RESPONSABLE. Por tanto, esta Primera Sala considera que, en dicho supuesto, estamos ante una cuestión de aplicación de la jurisprudencia citada" (párr. 61).

"Ahora bien, en relación con los dos primeros puntos es importante destacar que no es aplicable la jurisprudencia de Primera Sala de rubro VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. LA DENUNCIA PUEDE HACERSE DESDE QUE LA RESOLUCIÓN QUE LA CONCEDIÓ SE HAYA NOTIFICADO A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, puesto que aquélla no distingue entre el momento a partir del cual surte efectos la suspensión, del momento a partir del cual se analiza la responsabilidad de la autoridad ante un eventual incumplimiento de la medida. Dicha jurisprudencia se limita a establecer el segundo momento referido" (párr. 62).

"Respecto del primero y segundo puntos, se considera que no aplica la tesis del Tribunal Pleno de rubro SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SURTE SUS EFECTOS DESDE LUEGO, SIN QUE PARA ELLO SE REQUIERA DE LA EXHIBICIÓN DE LA GARANTÍA RESPECTIVA, puesto que si bien establece que la suspensión surte sus efectos "inmediatamente después de que se concede", lo hace en contraposición del momento a partir del cual se exhibe una garantía y no resuelve la interrogante sobre lo que sucede con los actos ejecutados en contra de la suspensión concedida, antes de ser notificada la autoridad" (párr. 63).

"Esta Primera Sala destaca que los operadores judiciales deben tener siempre presente la teleología de la figura de la suspensión al interpretar y aplicar tales preceptos, sin que las circunstancias de hecho o de derecho —tal como una notificación dilatada— hagan perder de vista el fin mismo de la figura jurídica aludida. En ese sentido, esta Primera Sala considera que el artículo 139 de la Ley de Amparo es claro en establecer que el momento en que surte efectos la suspensión es 'desde luego', lo que significa inmediatamente" (párr. 69).

"Considerar que la suspensión no tiene efectos inmediatos a partir del otorgamiento de la misma, haría nugatoria la dimensión de eficacia, convirtiendo dicha protección constitucional en un mecanismo ilusorio e inoperante, en el sentido más amplio del término, y le quitaría a la resolución de fondo su efecto útil. Lo anterior es así puesto que exigir la notificación para que la suspensión surta efectos podría tener consecuencias graves para la eficacia de la misma. Un ejemplo de ello sería que en el caso de una notificación realizada de manera incorrecta, habría que esperar a que se subsanaran los vicios para que tuviera eficacia,

con lo cual la medida cautelar resultaría ilusoria. Otro ejemplo consiste en que se tendría que notificar al quejoso que las autoridades responsables han sido notificadas para entonces poder él interponer denuncias de violación de la suspensión, puesto que hacerlo previamente a la notificación y después del otorgamiento serían declaradas infundadas" (párr. 70).

"Ahora bien, es importante destacar, en consecuencia lógica de los anteriores párrafos, que evidentemente los efectos de la suspensión no están supeditados a la notificación de la misma. Si bien es cierto que en atención al fin último de la suspensión, la notificación de la misma debería ser inmediata a su otorgamiento para evitar que se cometan daños de imposible o difícil reparación, lo cierto es que, en la práctica, en ocasiones existen lapsos entre la concesión de la suspensión y su notificación. Esta situación fáctica no desvirtúa la naturaleza de la suspensión, cuyos efectos son inmediatos. Sin perjuicio de lo anterior, esta Primera Sala considera que la notificación de la suspensión debe ser preferencial y lo más pronto posible" (párr. 71).

"Considerar a la notificación de la suspensión como la fuente jurídica de los efectos de la suspensión redundaría en el absurdo de condicionar la eficacia de la medida a una figura que tiene la finalidad de detener inmediatamente en el tiempo una circunstancia para que la litis no se vea afectada en el fondo; es decir, se condicionaría la eficacia de la suspensión a un acontecimiento futuro cuya fecha es indeterminada —la notificación a la autoridad responsable—, lo que dejaría a la parte quejosa en estado de incertidumbre" (párr. 72).

"Por tanto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia concluye que la suspensión surte efecto en el momento mismo en que el juez o jueza, o la autoridad que conozca el juicio determina que la suspensión procede y dicta la resolución en que ordena que se mantengan las cosas en el estado que guardan. Asimismo, se concluye que los efectos de la suspensión no están supeditados a la notificación de la misma" (párr. 73).

2. "El segundo punto de contacto se encuentra íntimamente relacionado con el anterior. Para esta Corte es claro que una vez determinado que los efectos de la suspensión son inmediatos al momento en que se decreta y que los actos protegidos con la misma lo están desde el momento del otorgamiento de la suspensión y no hasta la notificación de la misma, desde el momento mismo de la concesión de la suspensión existe la obligación para la autoridad responsable de mantener las cosas en el estado en que se encontraban" (párr. 74).

"Esta Primera Sala observa que si bien la autoridad está obligada a acatar la suspensión desde el momento mismo de la concesión de la misma, si ésta es notificada con posterioridad y ejecutó actos que se ordena suspender con anterioridad a dicha notificación, lo cierto es que no se podría considerar que dicha autoridad está en desacato. Se considera que es importante tener en consideración que conceptualmente ello es muy diferente a considerar que la autoridad no estaba obligada a cumplir con la suspensión; es decir, la obligación de la autoridad surge inmediatamente con la suspensión, pero sólo puede considerarse que está en desacato hasta que es notificada" (párr. 75).

"Ahora bien, una vez establecido que no puede considerarse en desacato a una autoridad por la ejecución misma de actos suspendidos respecto de lo cual no había sido notificada, es importante destacar que la autoridad tiene la obligación de revocar o dejar sin efecto su actuación, considerando el instante en que se otorgó la suspensión y, de ser el caso, debe componer la ejecución, siempre que la naturaleza del acto

ejecutado lo admita. De lo contrario, la autoridad responsable incurría, ahora sí, en desacato de la orden de suspensión. En todo caso, es importante separar la dimensión de eficacia de la suspensión, de la dimensión sancionatoria en caso de violarla" (párr. 76).

"De lo anterior se colige que los actos cuya suspensión se ordenó que hayan sido ejecutados por la autoridad con anterioridad a la notificación de la suspensión, deben ser revocados o dejados sin efectos, siempre que su naturaleza lo admita, para que la situación se retrotraiga al momento mismo del otorgamiento de la suspensión. En consecuencia lógica, no puede existir ni ser válido ningún acto que tenga como base los actos objeto de suspensión, cuya ejecución ha debido dejarse inexistente. De lo contrario se estaría violando la finalidad de la suspensión y se estaría abriendo una puerta a la ineficacia de la misma" (párr. 77).

"Es importante destacar que dicho supuesto no implica dar efectos restitutorios a la suspensión, sino dar paso a la dimensión de efectividad de la protección constitucional, que tiene como último fin el posibilitar el acceso a una justicia efectiva. Asimismo, retrotraer los actos al momento de la concesión de la suspensión permite a la autoridad no incurrir en desacato, una vez que ha sido notificada" (párr. 78).

"Por tanto, este Tribunal concluye que los actos cuya suspensión se ordenó que hayan sido ejecutados por la autoridad, con anterioridad a la notificación de la suspensión, deben ser revocados, siempre que su naturaleza lo admita, para que la situación se retrotraiga al momento mismo del otorgamiento de la suspensión, so pena de desacato" (párr. 79).

Decisión

La Suprema Corte determinó que sí existían las contradicciones de tesis denunciadas y que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios de rubros SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SURTE SUS EFECTOS AL DECRETARSE Y NO AL NOTIFICARSE y SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LOS ACTOS CUYA SUSPENSIÓN SE ORDENÓ Y HAYAN SIDO EJECUTADOS POR LA AUTORIDAD ANTES DE LA NOTIFICACIÓN DE AQUÉLLA, DEBEN SER REVOCADOS PARA RETROTRAERLOS AL MOMENTO DEL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN.

Además, determinó que debe prevalecer con carácter de tesis aislada el criterio de rubro SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON AQUÉLLA DESDE EL MOMENTO MISMO DE SU OTORGAMIENTO Y NO A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN. SÓLO SE CONSIDERARÁ DESACATO SI UNA VEZ NOTIFICADA EJECUTA ACTOS CONTRARIOS A LA SUSPENSIÓN O NO REVOCA LOS ACTOS EJECUTADOS CON ANTERIORIDAD A LA NOTIFICACIÓN, SIEMPRE QUE SU NATURALEZA LO PERMITA.

6.6 Cumplimiento o ejecución de la suspensión

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1532/2018, 31 de octubre de 2018⁶³

Hechos del caso

Varias personas presentaron un juicio de amparo en contra de diversas autoridades, dentro de las que se encontraba el presidente municipal de Castillo de Teayo, Veracruz. En la demanda de amparo se solicitó la

⁶³ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

suspensión del acto reclamado consistente en la reincorporación de diversos trabajadores a sus puestos de trabajo y el pago de prestaciones laborales.

El juez de distrito que conoció del asunto determinó conceder la suspensión definitiva, sin embargo, ésta no fue cumplida por el presidente municipal. Por ello, se inició el procedimiento penal en contra de las autoridades responsables por la probable comisión del delito de incumplimiento de obedecer un auto de suspensión debidamente notificado, previsto en el artículo 262, fracción III de la Ley de Amparo.⁶⁴

La jueza que recibió la causa emitió una sentencia en la que consideró al presidente municipal como penalmente responsable de la comisión del delito referido en el artículo 262, fracción III de la Ley de Amparo, por lo que le impuso una pena de tres años de prisión y 50 días de multa, así como su destitución del cargo e inhabilitación por tres años para desempeñar cualquier cargo público.

En contra de dicha resolución, el presidente municipal presentó un recurso de apelación, del cual conoció un tribunal unitario que determinó confirmar la decisión recurrida.

Inconforme, el presidente municipal presentó un juicio de amparo directo, en el que argumentó que el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo era inconstitucional, ya que viola el principio de taxatividad contenido en el artículo 14 constitucional, pues no establece la consecuencia jurídica que se actualiza cuando la suspensión definitiva es dictada por un juez de distrito que carece de competencia debido a la materia, lo que hace a la norma vaga e imprecisa.

Alegó que no se acreditaba el delito ni su plena responsabilidad penal, ya que las actuaciones surgidas del incidente de suspensión eran nulas debido a la incompetencia del juez de distrito, lo cual incluía la denuncia por incumplimiento que emitió dicha autoridad jurisdiccional.

Dicho asunto fue resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal de Veracruz, en el sentido de negar el amparo solicitado. Para llegar a dicha conclusión, el tribunal consideró que el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo era constitucional, pues es claro respecto a quién está destinado (servidores públicos) y qué conducta es la que sanciona (no obedecer un auto de suspensión debidamente notificado), de ahí que la norma no resulta vaga ni imprecisa.

Asimismo, determinó que la valoración de las pruebas realizada por el tribunal unitario responsable era correcta para acreditar los elementos del delito y la plena responsabilidad del quejoso.

En relación con la incompetencia del juez de distrito, el tribunal colegiado estimó que la autoridad responsable sí estudió a fondo dicho agravio y estableció que el sobreseimiento decretado en el amparo indirecto no prejuzgaba sobre la responsabilidad penal en que incurrió el presidente municipal al momento en que se le había requerido la suspensión debidamente notificada. Por último, consideró que sí se realizó una correcta individualización de la pena.

⁶⁴ "Artículo 262. Se impondrá 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, al servidor público que con el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión:
III. No obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, independientemente de cualquier otro delito en que incurra; [...]".

En contra de la resolución anterior, el quejoso presentó un recurso de revisión, al considerar que el tribunal colegiado realizó un incorrecto estudio de constitucionalidad respecto del artículo 262, fracción III de la Ley de Amparo, el cual es contrario a los principios de legalidad y exacta aplicación de la ley penal. Dicho recurso fue remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su estudio.

El presidente del Alto Tribunal lo admitió y turnó a la Primera Sala para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo, que impone una pena a la autoridad responsable que no obedezca una suspensión debidamente notificada, es contrario al principio de taxatividad por ser vago o impreciso?

Criterio de la Suprema Corte

La fracción III del artículo 262 de la Ley de Amparo resulta acorde con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, al delimitar la conducta que se sanciona, que se refiere al incumplimiento de una suspensión del acto reclamado debidamente notificado.

Justificación del criterio

"Esta Primera Sala ha sido consistente en precisar que el artículo 14 de la Constitución Federal reconoce el derecho de exacta aplicación de la ley en materia penal, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata" (párr. 26).

"Ese derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. De ahí que al legislador le sea exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado" (párr. 27).

"Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y único en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación" (párr. 28).

"Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que, para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa" (párr. 29).

"El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas" (párr. 32).

"En el presente caso, el precepto impugnado por el quejoso establece literalmente lo siguiente:

'Artículo 262. Se impondrá 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, al servidor público que con el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión:

[...]

III.- No obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, independientemente de cualquier otro delito en que incurra;" (párr. 34).

"Sobre el particular, esta Primera Sala considera acertada la conclusión del Tribunal Colegiado, en torno a que el precepto impugnado no transgrede el principio de taxatividad, pues el incumplimiento de no acatar una orden judicial de suspender un acto de autoridad, no resulta vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que justamente es lo que proscribe dicho principio constitucional" (párr. 35).

"En efecto, la redacción del precepto impugnado permite a sus destinatarios, con un nivel de comprensión razonable, entender en qué consiste la conducta sancionable y quiénes pueden incurrir en la misma" (párr. 36).

"Así, tenemos que comete dicho delito aquel servidor público que con el carácter de autoridad responsable en un incidente de suspensión no obedezca un auto de suspensión que sea debidamente notificado" (párr. 37).

"A su vez, se observa que el recurrente controvierte la constitucionalidad del precepto, ya que a su juicio no se establece que consecuencia jurídica recae sobre la denuncia de desacato de una suspensión del acto reclamado, cuando el juicio principal se sobresea por la incompetencia de un Juez del Distrito" (párr. 38).

"Sobre este cuestionamiento, el Pleno y Primera Sala de este Alto Tribunal han establecidos criterios jurisprudenciales que detallan los efectos que recaen sobre la resolución y sanciones decretadas durante la tramitación del incidente de suspensión del acto reclamado, cuando el juicio de amparo principal sea sobreseído" (párr. 39).

"[Primeramente] se dijo que las posibles responsabilidades en que incurran las autoridades que desacataron una resolución que suspenda el acto reclamado no puede dejar de observarse por el sólo motivo de que se haya emitido una sentencia ejecutoria en el juicio de garantías, ya que con eso se evita que quede impune la desobediencia a un mandato del Juzgador Federal, en tanto que tales medios de defensa constituyen un medio procesal establecido por el legislador con el propósito de que las resoluciones dictadas

en materia de suspensión no sean burladas por las autoridades encargadas de su ejecución, además de que persiste el interés en que esa clase de resoluciones no se desacaten y de que esa desobediencia sea sancionada" (párr. 41)

"[...] Por otra parte, esta Primera Sala [...] estableció algunas cualidades del delito de desacatar una resolución de suspensión del acto reclamado, que previo a la reforma en amparo se contemplaba en el artículo 206 de la Ley de Amparo; en ese sentido, se dijo que ese ilícito se caracterizaba por: a) la desobediencia de la autoridad responsable a un auto de suspensión; b) la sanción se aplicara por cuanto a la desobediencia cometida; c) el único requisito para proceder a esa sanción es que el acuerdo de suspensión le haya sido debidamente notificado a la autoridad responsable; d) la sanción prevista para la desobediencia, será independiente de los demás delitos en que pudiera incurrir" (párr. 43).

"Adicionalmente, se recalcó que para que proceda la denuncia de violación a la suspensión del acto reclamado, basta con que la resolución correspondiente haya sido legalmente notificada a las autoridades responsables, pues desde ese momento surge la obligación de acatarse, y consecuentemente no sería necesario un posterior requerimiento por parte del Juez de Distrito" (párr. 44).

"Finalmente, el Pleno de esta Suprema Corte [...] estableció que el recurso de queja que resuelva el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión definitiva del acto reclamado no puede quedar sin materia en caso de que el juicio principal tenga sentencia ejecutoriada" (párr. 46).

"Entre las razones por las cuales se determinó que no podía quedar sin materia el incidente, se destacó que el mismo resuelve las responsabilidades penales y administrativas que establece el artículo 262 fracciones III de la vigente Ley de Amparo, las cuales tienen la finalidad de analizar si la autoridad responsable ha cumplido de manera precisa con la suspensión decretada" (párr. 47).

"Se destacó que dada la relevancia e implicaciones jurídicas que la suspensión del acto reclamado tiene en un juicio constitucional, la Ley de Amparo no sólo establece los medios necesarios para preservar la materia del juicio a través de la suspensión, sino que impone consecuencias ante el incumplimiento de la misma; de ahí que no se puedan dejar sin efecto la denuncia que por incumplimiento realizó el Juez de Distrito, y por ende ésta es independiente del sentido que adopte el juicio de amparo principal" (párr. 48).

"Así las cosas, esta Primera Sala determina que la fracción III, del artículo 262, de la Ley de Amparo resulta acorde con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad al delimitar, con el grado de precisión constitucionalmente exigible, la conducta que se sanciona, a saber, el incumplimiento de una suspensión del acto reclamado debidamente notificado. Por tanto, la pregunta que nos ocupa debe responderse en sentido negativo, esto es, si fue correcta la determinación del Tribunal Colegiado en torno a que la norma impugnada no vulnera el principio de taxatividad" (párr. 50).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo al quejoso.

Hechos del caso

Los magistrados de un tribunal colegiado en materias penal y administrativa de Morelos denunciaron la posible contradicción de criterios entre el sustentado por dicho tribunal y otro sostenido por un tribunal colegiado de Colima. Asimismo, señalaron que en la contradicción de tesis también participan otros cinco tribunales colegiados que sustentaron el mismo criterio que el órgano del que forman parte.

El tribunal colegiado de Morelos resolvió un recurso de queja que derivó de un juicio de amparo indirecto que fue presentado contra el acuerdo de un juez de distrito por el que se declaró sin materia el incidente por exceso en el cumplimiento de la suspensión provisional solicitado por la recurrente.

En este caso, la quejosa y recurrente había promovido incidente por exceso en el cumplimiento de la suspensión provisional que había sido otorgada para el efecto de que las autoridades responsables se abstuvieran de votar y designar servidores públicos para integrar la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado. El juez de distrito desechó de plano el incidente, al considerar que había quedado sin materia en virtud de que ya se había dictado la resolución interlocutoria por la que se concedió la suspensión definitiva, lo que sustituyó y dejó sin efectos a la suspensión provisional. Inconforme, la quejosa presentó recurso de queja.

Al resolver dicho recurso, el tribunal sostuvo que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión no se limita exclusivamente a las resoluciones que resuelven la suspensión de plano o definitiva, sino que también procede contra el exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional.

Asimismo, determinó que cuando se encuentra en trámite un incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional, el hecho de que se resuelva la suspensión definitiva no deja sin materia el incidente, pues la resolución que se emita en el incidente no se limita al perseguir la observancia de la medida suspensiva, sino que, además, busca determinar la existencia de una eventual responsabilidad penal por la autoridad responsable en caso de haber desobedecido el auto de suspensión.

Por último, concluyó que el recurso de queja contemplado en el artículo 97, fracción I, inciso g, de la Ley de Amparo⁶⁶ es procedente para recurrir las resoluciones que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo que concedió la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado.

Los criterios de los otros cinco tribunales son consistentes con las decisiones adoptadas por el tribunal de Morelos.

⁶⁵ Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/266275>. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

⁶⁶ "Artículo 97. El recurso de queja procede:

I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; [...]."

Por su parte, el tribunal colegiado de Colima resolvió un recurso de queja que fue interpuesto por el quejoso de un juicio de amparo indirecto contra el auto del juez de distrito que tuvo por cumplida la suspensión provisional respecto al régimen de convivencia entre el quejoso y sus menores hijos.

En este caso, el quejoso había presentado un incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional y posteriormente se concedió la suspensión definitiva para el efecto de que las autoridades responsables establecieran provisionalmente el régimen de convivencia. Seguidos los trámites correspondientes, se determinó que la suspensión provisional había sido cumplida, por lo que, inconforme, el quejoso presentó recurso de queja.

Al resolver dicho asunto, el tribunal colegiado determinó que el recurso había quedado sin materia, pues derivaba del incumplimiento a una suspensión provisional que había dejado de surtir efectos al haber sido sustituida por la suspensión definitiva.

En la sentencia, señaló que de conformidad con el artículo 206 de la Ley de Amparo,⁶⁷ el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión sólo procede cuando se acusa el incumplimiento de la suspensión de plano o definitiva, excluyendo su procedencia cuando se aleguen cuestiones relativas a la suspensión provisional, cuya vigencia temporal cesa al resolverse sobre la suspensión definitiva. Sostuvo que una interpretación contraria ocasionaría que se tuviera que vigilar simultáneamente el cumplimiento de la suspensión provisional y la definitiva, en detrimento de los principios de seguridad jurídica, celeridad y sencillez.

Argumentó que, ante el cambio de situación jurídica ocasionado por la suspensión definitiva, ya no sería viable técnicamente obligar a una autoridad a cumplir una suspensión provisional, pues esta suspensión provisional ya no está en vigor por haber sido sustituida por la definitiva. Por ello, determinó que debe declararse sin materia el recurso de queja interpuesto contra el auto que tuvo por cumplida la determinación que ordenó acatar la suspensión provisional, es decir, respecto a lo resuelto en el incidente por defecto en el cumplimiento de una suspensión provisional.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto es procedente para revisar o asegurar el acatamiento de la suspensión provisional?
2. ¿El recurso de queja interpuesto contra el auto que resuelve sobre el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional debe quedar sin materia cuando, durante la tramitación del recurso, se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva?

Criterios de la Suprema Corte

1. Aun cuando el artículo 206 de la Ley de Amparo sólo establece textualmente la procedencia del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión de plano o definitiva, debe interpretarse

⁶⁷ "Artículo 206. El incidente a que se refiere este Capítulo procede en contra de las autoridades responsables, por cualquier persona que resulte agravada por el incumplimiento de la suspensión, sea de plano o definitiva, por exceso o defecto en su ejecución o por admitir, con notoria mala fe o negligencia inexcusable, fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente. Este incidente podrá promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo".

que dicho incidente también es procedente para controlar el cumplimiento de la suspensión provisional. Esto, ya que sostener lo contrario implicaría que el juicio de amparo corra el riesgo de ser ilusorio e ineficaz, lo que generaría un incentivo perverso para que las autoridades incumplan la suspensión provisional o retrasen impunemente su cumplimiento, lo cual es constitucionalmente inaceptable.

2. El recurso de queja interpuesto contra la resolución de un incidente presentado por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional no queda sin materia si durante su trámite se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva. Esto, pues además del fin inmediato de hacer que se acate la suspensión provisional, el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento también tiene otro fin mediato, consistente en sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento, de manera que a través del incidente se pueda determinar si la autoridad responsable cumplió en sus términos la suspensión provisional del acto reclamado, con la eventual responsabilidad penal que su desobediencia podría ocasionar.

Justificación de los criterios

1. "[E]ste Tribunal Pleno determina que en atención a una interpretación sistemática y funcional del conjunto de medidas cautelares en el juicio de amparo indirecto, así como al mandato constitucional de garantizar una justicia completa y realmente efectiva, debe entenderse que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión —contemplado en el artículo 206 de la Ley de Amparo— es procedente para revisar o controlar el cumplimiento de la suspensión, ya sea de plano, provisional o definitiva" (párr. 99).

"[L]a suspensión es la determinación judicial que ordena detener o restituir la realización del acto reclamado, hasta en tanto se resuelva en definitiva la cuestión constitucional planteada. No obstante, debe precisarse que esta figura jurídica, si bien depende del proceso principal, no genera repercusiones dentro de la constitucionalidad del acto reclamado" (párr. 106).

"[L]a Ley de Amparo establece un sistema incidental para analizar la procedencia de la suspensión solicitada a instancia de parte: en un primer momento, cuando el quejoso presenta su demanda, el juez de amparo deberá pronunciarse sobre la pertinencia de conceder o negar la suspensión provisional. En esta etapa del incidente de suspensión, la Ley de Amparo prevé algunas reglas, pero en el artículo 157 se establece expresamente que los lineamientos que rigen para la resolución de la suspensión definitiva serán aplicables para el auto en el que se resuelve sobre la suspensión provisional" (párr. 120).

"Esta previsión es de relevancia superlativa, pues se trata de un mandato expreso del Legislador, por medio del cual coloca en el mismo nivel de importancia a la suspensión provisional y a la definitiva. Ninguna es de prelación menor y ambas forman parte de un sistema encaminado a garantizar los derechos humanos y preservar la materia del juicio de amparo hasta en tanto se dicte una sentencia definitiva" (párr. 121).

"Por otra parte, en los artículos 206 a 209 de la Ley de Amparo se contemplan las reglas del "incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión". Al respecto, en la contradicción de tesis 415/2016 citada, se sostuvo que el objeto principal —aunque no el único— de este incidente es dilucidar y demostrar si la autoridad responsable ha incumplido con la suspensión o si lo ha hecho excesiva o defectuosamente, es decir, "lo que se busca es la responsabilidad penal de la autoridad denunciada por su desacato" (párr. 129).

"En un sentido similar, este Tribunal Pleno sostuvo en la contradicción de tesis 37/2016 que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión tiene como finalidad analizar si la autoridad responsable ha cumplido de manera precisa con la suspensión del acto reclamado en amparo indirecto" (párr. 130).

"Asimismo, se recordó que la suspensión en amparo tiene una relevancia muy alta, por lo que la propia Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales no sólo establece los mecanismos para preservar la materia del juicio a través de la medida cautelar, sino que la protege al imponer consecuencias por el incumplimiento de la suspensión" (párr. 131).

"Esta protección de la suspensión se encuentra inmersa en el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, ya que de acuerdo con este último precedente, en caso de que se demuestre que la autoridad no ha cumplido con la suspensión o que lo ha hecho defectuosa o excesivamente, previo requerimiento para que rectifique sus errores, se le denunciará al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del delito previsto en el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo" (párr. 132).

"Además, [...] si la resolución del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto se puede impugnar a través del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, es claro que la materia de la resolución del recurso —y a mayoría de razón del incidente— no sólo trasciende a la legalidad de la resolución impugnada, sino que también incide en la eventual responsabilidad penal que trae aparejado el que se determine que la autoridad responsable no obedeció el auto de suspensión" (párr. 134).

"Cuando se sostiene que la suspensión del acto reclamado —como toda medida cautelar— tiene un carácter provisorio porque sólo subsiste mientras dure el juicio, es importante tener en cuenta una premisa: la finalidad de la medida cautelar es preservar la materia del juicio, pero eso no quiere decir que sus efectos y consecuencias se desvanezcan automáticamente al momento de cumplir con su cometido. Por el contrario, los efectos que se hubieran generado se mantienen vigentes mientras no hubieran sido revocados y, esto hace que la vigilancia del cumplimiento de la suspensión —sea provisional o definitiva— constituya una causa de orden público que supera las barreras temporales del juicio" (párr. 145).

"Lo anterior es importante, además, porque la justicia es completa hasta que se ejecutan las resoluciones, y el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo tiene, como se ha relatado, una doble función: por un lado, busca un fin inmediato de hacer que se cumplan las resoluciones —en este caso la suspensión— y, además, tiene un fin mediato, consistente en sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento, de manera que con el incidente no sólo se protege a las partes directamente involucradas, sino que también se garantiza el derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia de todas las personas en forma colectiva, tal como se expresa en el siguiente epígrafe" (párr. 146).

"[T]anto en el artículo 17 de la Constitución General de la República, como en el numeral 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se puede esbozar un concepto sobre el derecho de tutela judicial efectiva, que se traduce en la obligación del Estado Mexicano para garantizar que todas las personas que lo requieran puedan someter sus conflictos a los tribunales en condiciones de equidad y que

las respuestas que obtengan de éstos últimos resuelvan los conflictos en forma efectiva tanto para los individuos involucrados como para la sociedad en general" (párr. 156).

"[E]l derecho de acceso a la justicia también conlleva la necesidad de que los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos tengan la capacidad real para lograr la protección de dichos derechos" (párr. 163).

"Las medidas cautelares —especialmente la suspensión del acto reclamado— son importantes instrumentos que garantizan la efectividad del derecho de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia. Sin este tipo de mecanismos, los medios de impugnación no podrían ser calificados como recursos efectivos y la justicia no sería realmente justa, completa ni expedita" (párr. 165).

"Si bien la suspensión es accesoria del juicio principal —ya que busca preservar la materia del juicio—, eso no impide que los efectos de la medida cautelar tengan su propia fuerza vinculante y, por tanto, ante la importancia de su eficacia, es necesario que su cumplimiento sea vigilado por la jurisdicción de amparo, incluso, desde el momento en que se dicta la suspensión provisional" (párr. 170).

"Este Tribunal Pleno considera que el criterio jurisprudencial que debe prevalecer consiste en que el incidente contemplado en el artículo 206 de la Ley de Amparo es procedente para vigilar el cumplimiento de la suspensión provisional —a pesar de que en el artículo 206 únicamente prevé expresamente la procedencia del incidente para la suspensión dictada de plano y la definitiva—, por tres razones fundamentales" (párr. 174).

"En efecto, en el artículo 206 de la Ley de Amparo se precisa que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión "procede en contra de las autoridades responsables, por cualquier persona que resulte agraviada por el incumplimiento de la suspensión, sea de plano o definitiva, por exceso o defecto en su ejecución o por admitir, con notoria mala fe o negligencia inexcusable, fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente" (párr. 175).

"Desde una lectura estrictamente literal del enunciado normativo, se podría concluir que el incidente establece un catálogo cerrado de supuestos en los que es procedente. Sin embargo, este Tribunal Pleno no comparte esa interpretación, pues se trata de una visión aislada de las medidas cautelares que no es conforme con el sistema de amparo mexicano y, además, ocasiona una distorsión en el sistema recursal de ese mecanismo de protección de los derechos humanos" (párr. 176).

"Por el contrario, el artículo 206 de la Ley de Amparo debe leerse en forma conjunta con los artículos 157 y 97, fracción I, inciso g), del mismo ordenamiento, con los que se integra un sistema de cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto" (párr. 177).

"En atención a ese sistema normativo, puede afirmarse que la Ley de Amparo buscó regular en forma similar el funcionamiento de la suspensión provisional y la definitiva, por lo que debe entenderse que siempre que se mantenga una congruencia y armonía, las reglas de la suspensión definitiva deben aplicarse al trámite y decisión de la suspensión provisional y, por supuesto, a los instrumentos que la Ley contempla para asegurar el cumplimiento de la medida cautelar" (párr. 180).

"Por ese motivo, el artículo 157 de la Ley de Amparo sería suficiente para afirmar que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión —como parte del sistema regulatorio de la suspensión definitiva— también es procedente para controlar el cumplimiento de la suspensión provisional, pues cuando el artículo 157 ordena que la suspensión provisional se rija por las reglas de la suspensión definitiva, incluye también, los mecanismos para su control y cumplimiento, entre los cuales está, por supuesto, la vía incidental" (párr. 181).

"El artículo 157 de la Ley de Amparo sería suficiente para llegar a esta conclusión. No obstante, el propio sistema normativo de amparo complementa esta idea al regular la procedencia del recurso de queja en el artículo 97 de la Ley de Amparo" (párr. 182).

"En efecto, el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo señala que el recurso de queja en amparo indirecto procede en contra de las determinaciones que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en el que hayan concedido la suspensión provisional o definitiva" (párr. 183).

"[U]na interpretación sistemática de los artículos 206, 157 y 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo permite sostener que los mecanismos del juicio de amparo para preservar y asegurar la materia de impugnación comprenden tanto a la suspensión provisional como la definitiva, pues ambas etapas del incidente de suspensión son indispensables y ameritan un tratamiento similar en su cumplimiento y vigilancia" (párr. 185).

"Además de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión tiene dos objetivos primordiales: por un lado, busca un fin inmediato de hacer que se cumpla la suspensión; y, por el otro, como lo ha sostenido esta Suprema Corte, tiene un fin mediato, consistente en sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento, de manera que con el incidente no sólo se protege a las partes directamente involucradas, sino que también se garantiza el derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia de todas las personas en forma colectiva" (párr. 186).

"En el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión no sólo se pretende asegurar el cumplimiento de la medida cautelar, sino que también se busca determinar y demostrar si la autoridad responsable ha incumplido con la suspensión o si lo ha hecho excesiva o defectuosamente. Dicho de otro modo, a través del incidente se determinará si la autoridad responsable cumplió en sus términos o no la suspensión del acto reclamado, con la eventual responsabilidad penal que su desobediencia conlleva" (párr. 187).

"Lo anterior se encuentra íntimamente ligado con el derecho de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia, pues como se mencionó en páginas anteriores, la justicia es completa hasta que se ejecutan las resoluciones, y el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo busca que se cumplan las resoluciones —en este caso la suspensión— y, además, se trata de un mecanismo que pretende sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento, de manera que con el incidente no sólo se protege a las partes directamente involucradas, sino que también se garantiza el derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia de todas las personas en forma colectiva (párr. 188).

"Llegar a una conclusión distinta a la que ahora adopta este Tribunal Pleno —esto es, decantarse por sostener la improcedencia del incidente para controlar el cumplimiento de la suspensión provisional— haría

que el juicio de amparo corra el riesgo de ser un recurso ilusorio e ineficaz, pues debe recordarse que sin las medidas cautelares, el juicio de amparo no podría ser calificado como un recurso efectivo, y la justicia no sería realmente justa, completa ni expedita" (párr. 190).

"Finalmente, si no se considerara que la vía incidental es procedente para atacar el cumplimiento de la suspensión provisional, se generaría un incentivo perverso que permitiría a las autoridades incumplir con la suspensión provisional impunemente o retrasar su cumplimiento, todo lo cual es constitucionalmente reprobable" (párr. 194).

2. "[E]ste Tribunal Pleno no coincide con ese criterio y, por el contrario, estima que el recurso de queja interpuesto en contra de la resolución de un incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional, no queda sin materia si durante la tramitación del recurso se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva, pues el objeto del incidente —y por tanto, de la necesidad de revisarlo a través del recurso de queja— no se limita a cumplir con la suspensión, sino que trasciende, incluso, a la determinación de responsabilidades de la autoridad" (párr. 197).

"Tal como se afirmó en el apartado anterior, el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión tiene una doble función: por un lado, busca un fin inmediato de hacer que se cumplan las resoluciones —en este caso la suspensión— y, además, tiene un fin mediato, consistente en sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento, de manera que con el incidente no sólo se protege a las partes directamente involucradas, sino que también se garantiza el derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia de todas las personas en forma colectiva" (párr. 198).

"En el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión no sólo se pretende asegurar el cumplimiento de la suspensión, sino que también se busca determinar y demostrar si la autoridad responsable ha incumplido con la suspensión o si lo ha hecho excesiva o defectuosamente" (párr. 199).

"Más aún, el recurso de queja que se interpone para revisar la resolución del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión no debe quedar sin materia, incluso cuando se haya proveído sobre la suspensión definitiva, pues la materia del recurso consiste en analizar la legalidad de la resolución emitida en el incidente, lo cual implica determinar, en primer lugar, si la suspensión se cumplió en sus términos; y, en segundo lugar, si la autoridad responsable estuvo en aptitud de rectificar los errores en que incurrió (por exceso o por defecto) y, de ser el caso, confirmar el apercibimiento consistente en denunciar a la autoridad responsable ante el Ministerio Público de la Federación por la probable comisión del delito del artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo" (párr. 202).

"Como se puede advertir, la suspensión provisional se realiza de forma preliminar sin haberse desahogado una audiencia incidental en la que pudieran aportarse mayores elementos probatorios. Posteriormente, una vez desahogada la audiencia incidental, el juzgador deberá proveer sobre la suspensión definitiva y podrá decidir mantener la suspensión, modificarla o negarla" (párr. 215).

"Sin embargo, se trata de dos etapas del incidente de suspensión que obedecen a razones y objetivos distintos. Mientras la suspensión provisional amerita una revisión preliminar con los elementos básicos existentes en el expediente, la suspensión definitiva permite a las partes ofrecer pruebas y plantear alegatos, de manera

tal que, al proveer sobre la medida definitiva, el juzgador lo hizo con elementos distintos a los que existían preliminarmente" (párr. 216).

"Esto es importante porque el carácter provisional de la suspensión que se dicta al inicio del incidente no la hace perder eficacia ni fuerza vinculante frente a la definitiva. La suspensión provisional tiene vigencia desde el momento en que se dicta y persiste hasta el momento en el que el juez la confirme, modifique o niegue al proveer sobre la suspensión definitiva" (párr. 217).

"No obstante, incluso cuando se emite un pronunciamiento sobre la suspensión definitiva, esto no quiere decir que los efectos y consecuencias de la medida provisional se desvanezcan automáticamente al momento de cumplir con su cometido" (párr. 218).

"Por el contrario, los efectos que se hubieran generado se mantienen vigentes durante el lapso en el que estuvo vigente la medida cautelar provisional, y esto hace que la vigilancia del cumplimiento de la suspensión —sea provisional o definitiva— constituya una causa de orden público" (párr. 219).

"Debe recordarse que el auto en el que se resuelve sobre la suspensión definitiva, incluso cuando se niegue la medida cautelar, no tiene un efecto invalidante o anulatorio sobre la suspensión provisional. Como se relató en párrafos previos, se trata de dos componentes de un sistema de medidas cautelares que tiene naturaleza y objetivos distintos, pero todos dirigidos a preservar la materia de un juicio o evitar que la ejecución del acto tuviera perjuicios en contra de alguna de las partes; de manera tal que ambas medidas tienen la misma fuerza vinculante en sus respectivos períodos de vigencia" (párr. 220).

"[A]unque haya cesado la posibilidad material de hacer cumplir una determinación, es importante recordar que esa no era la única finalidad del incidente, pues también es necesario determinar si existió un desacato por parte de la autoridad responsable, lo cual hace evidente que subsiste la materia de impugnación del recurso de queja mediante el que se revisa una resolución del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional" (párr. 224).

"Cuando se sostiene que la suspensión provisional del acto reclamado tiene un carácter provisorio y accesorio porque sólo subsiste mientras se dicta la definitiva, es importante tener en cuenta una premisa: la finalidad de la medida cautelar es preservar la materia del juicio, pero eso no quiere decir que sus efectos y consecuencias se desvanezcan automáticamente al momento de cumplir con su cometido. Por el contrario, los efectos que se hubieran generado se mantienen vigentes mientras no hubieran sido revocados y, esto hace que la vigilancia del cumplimiento de la suspensión —incluso si es provisional— constituya una causa de orden público que supera las barreras temporales del juicio" (párr. 225).

"Por tanto, este Tribunal Pleno estima que el recurso de queja interpuesto en contra de la resolución de un incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional no queda sin materia si durante la tramitación del recurso se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva, pues el objeto del incidente —y, por tanto, de la necesidad de revisarlo a través del recurso de queja— no se limita a cumplir con la suspensión, sino que trasciende, incluso, a la determinación de responsabilidades de la autoridad" (párr. 226).

Decisión

La Suprema Corte declaró existente la contradicción de tesis y determinó que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios contenidos en las tesis de rubro INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. PROCEDE PARA CONTROLAR QUE SE CUMPLA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL y RECURSO DE QUEJA EN CONTRA DEL AUTO QUE RESUELVE EL INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. NO QUEDA SIN MATERIA CUANDO SE EMITE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.

6.7 En materia ambiental

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 270/2016, 11 de enero de 2017⁶⁸

Razones similares en CC 53/2022

Hechos del caso

Los magistrados de un tribunal colegiado del estado de Jalisco denunciaron la posible contradicción de criterios entre el emitido por dicho órgano jurisdiccional, al resolver un recurso de queja, y otro sustentado —igualmente en un recurso de queja— por un tribunal colegiado del estado de Quintana Roo.

El primero de los criterios tuvo su origen en un amparo promovido en contra de una serie de actos que terminaron por generar una afectación ecológica al manglar de Tajamar, en Cancún. La persona que presentó el amparo solicitó la suspensión provisional, que fue negada por el juzgado de distrito que conoció de la causa. Inconforme con esta resolución, la persona interpuso un recurso de queja.

Al resolver dicho asunto, el tribunal de Quintana Roo consideró que en aquellos casos en los que una persona solicite la suspensión de un acto que pueda derivar en una vulneración del derecho a un medio ambiente sano no debe exigirse la garantía a que alude el artículo 132 de la Ley de Amparo, pues la suspensión del acto reclamado no puede estar a expensas de una garantía. Ello ya que sería privilegiar derechos individuales sobre derechos colectivos de índole ecológico. Por ello, sostuvo que es improcedente esa garantía, ya que, de fijarse, habría quien podría no exhibirla y se ejecutarían los actos reclamados de manera irreparable para la colectividad, en contravención al derecho humano referido.

El segundo de los criterios tuvo su origen en un asunto similar. Un grupo de personas —a través del procurador social del estado de Jalisco— promovieron un juicio de amparo en contra de distintos actos que implicaban una afectación ambiental al Bosque de los Colomos, en Guadalajara. En la demanda solicitaron la suspensión provisional y el juzgado de distrito que conoció del caso decidió concederla, pero sujetó al ofrecimiento de una garantía. Inconformes con esta determinación, presentaron un recurso de queja del que conoció el tribunal que denunció la contradicción de criterios.

El tribunal colegiado de Jalisco resolvió que el hecho de que las personas reclamen actos que presuntamente afectan el medio ambiente no genera una excepción al otorgamiento de garantía, que es un requisito

⁶⁸ Resuelto por mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

previsto tanto en la Constitución federal, como en la Ley de Amparo. Esto, ya que si bien el interés de la colectividad debe privilegiarse frente al de los particulares —sobre todo cuando se trata de la protección al ecosistema—, lo cierto es que esa prerrogativa no puede ser absoluta en perjuicio de las demás personas —como en el caso de las personas terceras interesadas—, pues ello equivaldría a que se les considerara como entes sin derechos mínimos. Por ello, consideró que cuando existan personas con la calidad de terceras interesadas es procedente fijar una garantía para gozar de la suspensión. Lo contrario equivaldría a concluir que para proteger un interés colectivo se prive a ciertos individuos de cualquier derecho personal que posean o defiendan.

Problema jurídico planteado

Tratándose del otorgamiento de la suspensión de actos reclamados que puedan vulnerar el derecho humano a un medio ambiente sano, ¿es obligatorio que la persona que promovió el juicio de amparo exhiba una garantía?

Criterio de la Suprema Corte

Ante la importancia de proteger de manera integral al medio ambiente —como elemento indispensable para asegurar el desarrollo sustentable de las generaciones presentes y futuras, y permitir el goce de otros derechos humanos, como el derecho a la vida y el derecho al nivel más alto posible de salud—, la suspensión de los actos estatales que lesionen el derecho humano a un medio ambiente sano, en general, no puede encontrarse a expensas de la exhibición de una garantía. Solicitarla en todos los casos resultaría gravoso para las personas y constituiría un obstáculo financiero para buscar la justicia ambiental. Asimismo, de no otorgarse, permitiría la ejecución de actos que son susceptibles de dañar irreversiblemente a los ecosistemas, afectando con ello a la colectividad en su conjunto.

Para determinar si debe eximirse a quien acude al juicio de amparo de otorgar la garantía, las juzgadoras y los juzgadores de amparo deberán atender cinco criterios: 1) la violación al derecho a un medio ambiente sano debe constituir el aspecto principal del juicio de amparo; 2) el planteamiento formulado por la persona promovente deberá encontrarse dirigido a combatir una verdadera afectación al medio ambiente; 3) la afectación aducida deberá ser actual o inminente, y no meramente hipotética o posible; 4) la vulneración al medio ambiente debe ser una consecuencia directa e inmediata del acto reclamado, y 5) no deberá eximirse del otorgamiento de la garantía cuando el acto reclamado genere un beneficio de carácter social —como en el caso de obra de infraestructura pública, o cuando responda a un esquema de aprovechamiento sustentable—, que corresponderá acreditar a la autoridad responsable al rendir su informe previo.

Justificación del criterio

"[L]a 'defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas'" (pág. 17).

"Así, a la postura sostenida tradicionalmente del crecimiento económico a cualquier precio, le ha seguido una idea más integral de desarrollo, que no atiende sólo al aspecto económico, sino que considera otros elementos, tales como la dimensión humana de la economía y la dimensión medio ambiental. El paradigma de esta concepción es la idea de 'desarrollo sustentable', que persigue el logro de tres objetivos esenciales:

(I) Un objetivo puramente económico, consistente en la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo;

(II) Un objetivo social y cultural, a saber, la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales y la equidad social; y

(III) Un objetivo ecológico, relativo a la preservación de los sistemas físicos y biológicos —recursos naturales, en sentido amplio— que sirven de soporte a la vida de los seres humanos, tutelando con ello diversos derechos inherentes a las personas, como lo son el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación y al agua, entre otros" (pág. 18).

"[E]l derecho humano a un medio ambiente sano presenta su teleología en dos vertientes: (I) como la obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio de ese derecho y su tutela jurisdiccional; y (II) como la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración" (pág. 21).

"En ese sentido, es dable concluir que fue la intención expresa del Constituyente Permanente que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limitara a ser 'una norma programática', sino que contará con plena eficacia legal, es decir, que se traduzca en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

En esa lógica, el derecho fundamental en referencia no puede concebirse meramente como 'buenos deseos constitucionalizados' ni 'poesía constitucional', sino que goza de una verdadera fuerza jurídica que vincula a la autoridad para asegurar tales condiciones ambientales y, en consecuencia, ante ese mandato constitucional, los tribunales de nuestro país se encuentren posibilitados para revisar si, efectivamente, las acciones u omisiones de la autoridad resultan conformes a la plena realización del derecho humano al medio ambiente sano" (pág. 22).

"[L]a recopilación de fuentes convencionales en la materia permite colegir que el derecho humano a un medio ambiente sano impone determinadas obligaciones de procedimiento al Estado en lo que respecta a la protección del medio ambiente. Entre esas obligaciones figuran el deber de: (I) evaluar el impacto ambiental y hacer pública la información relativa al medio ambiente; (II) facilitar la participación pública en la toma de decisiones ambientales; y (III) dar acceso a recursos efectivos para la tutela de los derechos al medio ambiente" (págs. 22 y 23).

"El deber adjetivo estatal de garantizar recursos efectivos para salvaguardar el derecho humano al medio ambiente, se encuentra expresamente consagrado en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" (pág. 23).

"Al respecto, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas aprobó las 'Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público

y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales'—Directrices de Bali—, que consisten en veintiséis directrices voluntarias para los Estados con relación al fomento de la aplicación eficaz del Principio 10 de la Declaración de Río, en el contexto de sus marcos legislativos nacionales" (págs. 23 y 24).

"Dentro de tales directrices, en cuanto a la justiciabilidad del derecho humano a un medio ambiente sano se refiere, se destacan las siguientes:

Directriz 17. Los Estados deberían garantizar que los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial o a procedimientos administrativos para recusar toda decisión, acción u omisión de una autoridad pública o entidad privada que afecte el medio ambiente o supuestamente contravenga, en cuanto a su fondo o su procedimiento, normas jurídicas ambientales del Estado relacionadas con el medio ambiente.

Directriz 18. Los Estados deberían dar una interpretación amplia del derecho a iniciar una demanda en relación con asuntos ambientales con miras a lograr el acceso efectivo a la justicia.

Directriz 20. Los Estados deberían garantizar que la presentación de recursos en relación con el medio ambiente por parte de los miembros del público interesado no será prohibitiva y debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos adecuados de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia" (págs. 24 y 25).

"En efecto, por lo general, los costos de los procedimientos en materia ambiental incluyen, entre otras, tasas judiciales, honorarios de abogados, costos por la recolección de pruebas, cuotas administrativas de la corte u otro tribunal, bonos o garantías de los costos y, si el público interesado no tiene éxito en su reclamación, posiblemente, los costos jurídicos del imputado. Uno de los costos más significativos, lo constituye, precisamente, 'el requisito de depositar una fianza u otra garantía a la hora de solicitar órdenes judiciales'.

Uno de los factores más significativos en términos de justificar la reducción o eliminación de costos radica en la importancia del caso para la protección del medio ambiente. Dado que el ambiente no tiene la capacidad de defenderse en los tribunales, les compete a los litigantes privados presentar acciones en defensa de los valores ambientales.

Al respecto, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha considerado que el examen que debería llevarse a cabo para verificar si un recurso nacional es o no 'prohibitivamente costoso', requiere tanto de elementos objetivos como subjetivos. El elemento subjetivo se traduce en que 'los costos no deben exceder los recursos de la persona que recurre', mientras que objetivamente 'los costos deben ser razonables, con el fin de garantizar que el público desempeñe un papel constructivo en la protección del medio ambiente'" (pág. 26).

"Así, se podría considerar que los costos de iniciar y continuar una acción legal serán prohibitivos, entre otros casos, cuando 'exista la posibilidad de que disuadan a un miembro del público con un salario medio o a una organización que depende de contribuciones de sus miembros de llevar a cabo el procedimiento de revisión'. El riesgo de sujetar al accionante a cubrir un coste significativo 'podría constituir un claro desincentivo para la búsqueda de justicia'" (págs. 26 y 27).

"Una vez precisadas las anteriores consideraciones, debe reiterarse que el punto jurídico que compete dilucidar en la presente vía consiste en determinar si en tratándose de la suspensión de actos reclamados que constituyen una afectación al derecho humano a un medio ambiente sano, resulta o no menester que se le exija al promovente de amparo el otorgamiento de una garantía.

A fin de resolver tal punto jurídico, resulta necesario abordar a su vez, las siguientes cuestiones jurídicas: (I) si en los juicios de amparo en donde existe un tercero interesado, resulta incondicionada la obligación de fijarle una garantía al quejoso para que no deje de surtir efectos la suspensión concedida y (II) en caso negativo, determinar si una de las excepciones a la obligación de enterar una garantía se actualiza, precisamente, cuando la demanda de amparo se instaure para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano" (pág. 27).

"En ese sentido, el primer punto jurídico a dilucidar tendrá como objeto determinar el alcance y operabilidad de la figura de la garantía dentro del incidente de suspensión del acto reclamado, en tanto que el segundo punto a determinar, tiene como finalidad establecer si es dable encuadrar a la suspensión de actos que afecten el medio ambiente, como excepción al deber del justiciable de enterar una garantía para que no deje de surtir sus efectos tal medida cautelar" (págs. 27 y 28).

"A fin de resolver tal punto jurídico, es necesario tener en cuenta los artículos 125, 130, 132, 133, 136 y 137 de la Ley de Amparo [...]" (págs. 28 y 29).

"Como se desprende de los preceptos citados, la referida medida cautelar puede ser otorgada de oficio o a petición del quejoso y se podrá otorgar en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria. Asimismo, en los casos en que sea procedente la suspensión pero 'pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda', el quejoso 'deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren' si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo.

En esa tesisura, si bien la suspensión surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, tales efectos 'dejarán de surtirse, en su caso, si dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de suspensión, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional'. Una vez feneccido tal plazo y sin que se exhibiera tal garantía, el órgano jurisdiccional, lo notificará a las autoridades responsables, 'las que podrán ejecutar el acto reclamado'.

Al respecto, la propia ley establece dos excepciones expresas al deber de otorgar garantía para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren al tercero interesado: (I) cuando la suspensión sea solicitada por los núcleos de población y (II) cuando sean la Federación, los Estados, el Distrito Federal —ahora Ciudad de México— y los Municipios quienes la soliciten" (pág. 29).

"En ese sentido, un primer acercamiento al andamiaje de la suspensión en el amparo permite colegir que, ante la existencia de terceros interesados, el quejoso debe otorgar garantía para que no deje de surtir efectos tal medida cautelar —salvo que la suspensión sea solicitada por los núcleos de población o por la Federación, los Estados, el Distrito Federal —ahora Ciudad de México— y los Municipios—.

Sin embargo, a juicio de esta Segunda Sala, el hecho de que la Ley de Amparo únicamente establezca de manera expresa que los núcleos de población y la Federación, los Estados, el Distrito Federal —ahora Ciudad

de México— y los Municipios no se encuentran obligados a enterar la garantía a que alude el artículo 132 de la ley de la materia, no implica que [...] en todos los demás casos deba colmarse ineludiblemente ese requisito, con independencia de las condiciones del asunto y la naturaleza del derecho humano que se estime lesionado por el acto de autoridad.

En efecto, este Alto Tribunal ha reconocido excepciones a la exigencia de ofrecer una garantía en el incidente de suspensión del acto reclamado, a pesar de que no se encuentren de manera explícita en la ley, sobre todo, cuando existe un ‘interés público’ de que no se ejecuten o continúen ejecutándose los actos de autoridad” (pág. 30).

“[E]sta Segunda Sala estima que la determinación relativa a la procedencia del otorgamiento de alguna garantía, no resulta incondicionada meramente porque en el juicio se advierta la existencia de terceros interesados, ya que, a fin de tutelar debidamente los derechos de las partes en el juicio, requiere que los jueces y tribunales federales ejerzan su discrecionalidad a efecto de establecer, acorde a la naturaleza del derecho humano que se estima violado y las características del caso, si resulta procedente o no sujetar la referida medida cautelar en el juicio de amparo a la exigencia de que el quejoso otorgue una garantía.

En efecto, el juzgador se encuentra en aptitud de valorar si la exigencia de la garantía se traduciría o no en un menoscabo a los derechos humanos del propio quejoso o, inclusive, de la colectividad en tratándose de derechos difusos. Máxime cuando subsista un interés social de que se suspenda la ejecución de los actos reclamados, lo cual, en determinados casos, no puede encontrarse a expensas del otorgamiento de una garantía por parte del justiciable” (pág. 32).

“Es así, pues las normas que rigen al juicio de amparo no pueden concebirse de manera aislada, ni mucho menos desvincularse de la finalidad jurídica que persigue la institución de tal medio de control constitucional, a saber: la efectiva protección de los derechos humanos establecidos en el parámetro de regularidad constitucional” (págs. 32 y 33).

“Por ende, sería un despropósito crear un entendimiento jurisdiccional de los procedimientos incidentales de tal juicio —como lo es la concesión de la referida medida cautelar— que, lejos de coadyuvar a la generación de un verdadero sistema eficaz de la tutela de los derechos humanos, se erija como un impedimento o menoscabo a los derechos inalienables que precisamente se pretenden salvaguardar mediante tal medio de control constitucional.

En esa inteligencia, es dable concluir que —contrariamente a lo estimado por el Tercer Tribunal colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito—, la mera existencia de terceros interesados no implica, en sí y por sí misma, que deba ineludiblemente exigírsele a la parte quejosa el otorgamiento de una garantía, sino que para ello, el juez de amparo debe evaluar tanto la naturaleza del derecho humano que se estima lesionado, como las especificidades del caso concreto, a efecto de determinar la procedencia de tal caución, sobre todo cuando subsista un interés público de que cesen los actos de autoridad entretanto se resuelve en definitiva el medio de control constitucional.

Una vez establecido que la existencia de terceros interesados no implica de suyo que en todos los casos proceda exigirle al justiciable la garantía a que hace referencia el artículo 132 de la ley de la materia, procede

determinar si en tratándose de actos que vulneren el derecho fundamental al medio ambiente sano, se justifica el otorgamiento de tal caución" (pág. 33).

"Al respecto, debe tenerse en cuenta que el acceso a un recurso efectivo para la tutela del derecho humano a un medio ambiente, consagrado por el Principio 10 de la Declaración de Río, se despliega al menos en dos vertientes: (I) en realizar una interpretación amplia del derecho a iniciar una acción relacionada con asuntos ambientales a fin de cumplimentar con el derecho humano de acceso a una tutela jurisdiccional efectiva —aplicación del principio *in dubio pro actione*— y (II) en tomar las medidas necesarias para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia" (pág. 34).

"En ese sentido, la interpretación de normas adjetivas, como lo es el requisito de garantía que prevé el artículo 132 de la Ley de Amparo, debe realizarse de manera conforme al derecho humano al medio ambiente sano y al acceso a la tutela jurisdiccional, a fin de maximizar la efectividad de tales principios constitucionales.

Lo anterior implica, entre otras consideraciones, que se eviten formalismos o entendimientos no razonables que vulneren el derecho del justiciable a obtener una resolución sobre el fondo de la cuestión planteada, es decir, debe impedirse que el juicio de amparo quede sin materia o que se generen de daños de difícil reparación al medio ambiente, pretextándose el cumplimiento rígido de requisitos procedimentales.

En esa tesitura, la exigencia de una garantía no puede desvincularse de la naturaleza específica que rodea al derecho humano al medio ambiente y, por ende, éste debe ser la directriz que guíe el entendimiento de la operabilidad de la medida cautelar en el juicio de amparo" (pág. 34).

"Ello, no sólo debido a la trascendencia que pueden conllevar las afectaciones —aunque sean temporales— a la biodiversidad, sino sobre todo al interés social de carácter transnacional —y no meramente local o regional— que implica la protección al medio ambiente, al constituirse en un elemento indispensable para lograr el desarrollo sustentable de las generaciones presentes y futuras" (págs. 34 y 35).

"En efecto, las degradaciones locales al ecosistema se traducen frecuentemente en repercusiones globales al medio ambiente, de tal suerte que si bien cada Estado tiene el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, lo cierto es que deben velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control, 'no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional'. Esto tiene fundamento en el deber estatal de 'cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra'.

Por ende, la adecuada justiciabilidad del derecho humano a un medio ambiente sano resulta un eje fundamental para asegurar el cumplimiento de los acuerdos internacionales en la materia, al tiempo que permite facilitar el respeto a los principios dirigidos a la consecución de la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial" (pág. 35).

"De tal suerte que los costos de los medios de defensa en esta materia, de manera alguna deben tener el efecto o la posibilidad de disuadir a los particulares de iniciar las acciones tendientes a demandar del Estado el cumplimiento de su deber constitucional y convencional de salvaguardar de manera plena, hasta el

máximo de los recursos que disponga, el derecho humano a un medio ambiente sano; pues como se ha expresado, el riesgo de sujetar al accionante a cubrir un coste significativo 'podría constituir un claro desincentivo para la búsqueda de justicia'.

Las cuestiones financieras se pueden traducir en un obstáculo real para el acceso a la justicia ambiental en diversos casos. La influencia de los costos en la decisión de accionar o no un procedimiento, resulta obvia. Por ende, se reitera que al tenor de la Vigésima de las 'Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales' —Directrices de Bali—, los Estados deben garantizar que el costo de los recursos ambientales no sean de 'carácter prohibitivo', de ahí que se deban establecer los mecanismos adecuados para eliminar o reducir los obstáculos financieros al acceso a la justicia" (pág. 36).

"Ahora bien, uno de los costos más significativos a los que se puede enfrentar el justiciable es, precisamente, el entero de una garantía que sea suficiente para cubrir los posibles daños que se le pudieren deparar a un tercero, en caso de que la acción ambiental no sea fructuosa. Al respecto, debe destacarse que tratándose de la protección al medio ambiente, en la mayoría de los casos los justiciables no persiguen un beneficio económico, sino meramente inmaterial, es decir, se persigue la propia conservación de la biodiversidad, y, por ende, la fijación y exigencia de la garantía no puede soslayar los fines no lucrativos que se persiguen en tales acciones" (págs. 36 y 37).

"Por ende, es dable afirmar que la exigencia de una garantía, no implica meramente un análisis del equilibrio entre los derechos del accionante y el tercero que tiene un interés contrario [...], sino sobre todo, debe conllevar un cuidadoso análisis respecto a su conformidad con la naturaleza y justiciabilidad del derecho humano al medio ambiente sano.

Atento a las consideraciones expuestas, esta Segunda Sala estima que, ante el imperioso interés social de proteger de manera integral al medio ambiente, como elemento indispensable para asegurar el desarrollo sustentable de las generaciones presentes y futuras, y permitir el goce de otros derechos humanos —como lo es el derecho a la vida y el nivel más alto posible de salud física y mental—, la suspensión de los actos estatales que lesionen tal derecho, en general, no puede encontrarse a expensas de la exhibición de una garantía, ya que ésta no sólo podría resultar gravosa para el particular —constituyéndose en un obstáculo financiero para su justiciabilidad—, sino que, de no otorgarse, permitiría la ejecución de actos que son susceptibles de acarrear un daño irreversible o indebido a los ecosistemas, afectándose con ello a la colectividad, en su conjunto" (pág. 37).

"En efecto, la decisión de eximir al promovente de amparo de la obligación de enterar una garantía, erradicaría una barrera financiera relevante para el acceso a la justicia en la materia ambiental, y además evitaría que se presenten casos en que, injustificadamente, se permita la ejecución de los actos reclamados en detrimento del ecosistema, simplemente porque el quejoso no cuente con la capacidad económica necesaria para otorgar caución que resulte 'bastante reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquéllo se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo'; lo que, desde luego, impactaría negativamente en la concepción del juicio de amparo, como medio de control constitucional efectivo para tutelar el derecho humano a un medio ambiente sano" (págs. 37 y 38).

"Es decir, la supresión de tal requisito procedural en el otorgamiento de la medida cautelar, salvaguarda la posibilidad de que toda persona física o moral, con independencia de su condición económica o financiera, pueda acudir al juicio de amparo para garantizar que el Estado Mexicano cumplimente con las obligaciones que derivan del derecho humano al medio ambiente, sin que para ello deba enfrentarse con un obstáculo pecuniario que no sólo podría resultarle gravoso, ni se permita la ejecución de actos de autoridad que son susceptibles de acarrear un daño irreversible o indebido al medio ambiente, meramente por la falta de exhibición de esa caución.

Por otra parte, la inexigibilidad de la caución en estos asuntos, se justifica porque, en tratándose de la protección del derecho humano al medio ambiente, el quejoso generalmente no persigue la obtención de un lucro, sino la tutela efectiva de los compromisos que el Estado Mexicano ha adquirido en la materia, con la finalidad preponderante de proteger al conjunto de elementos naturales y artificiales que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás especies del planeta" (pág. 38).

"Situación que conlleva un claro beneficio a la colectividad en su conjunto, pues con independencia de que sea un individuo el que promueva el amparo y solicite la medida cautelar, lo cierto es que existe un interés social de que subsista la suspensión y que no se ejecuten los actos que pueden causar afectaciones irreversibles a la biodiversidad, ya que el medio ambiente resulta esencial para el bienestar del hombre y para el goce de los demás derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma" (págs. 38 y 39).

"En efecto, toda vez que la protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, es que 'la defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad'.

En ese sentido, ante el imperioso interés social de proteger de manera integral al medio ambiente —el cual, se insiste, no se limita a un interés local o regional, sino global—, resulta inconcusso que debe ceder el interés individual que tienen los terceros interesados en la continuación de los actos reclamados y, por ende, se justifica que en estos casos exista una excepción al entero de una garantía. Como lo ha considerado el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas, la 'eliminación de los requisitos de fianza por seguridad en el caso de medidas cautelares [...] eliminaría una barrera [significativa] de costos para el acceso a la justicia'" (pág. 39).

"Lo anterior no implica que se desconozcan los derechos de los terceros interesados, sino que se reconozca que la especial naturaleza del derecho humano al medio ambiente sano requiere de una protección específica y concientizada ante la gravedad que implican las afectaciones a la biodiversidad, pues a diferencia de otros derechos sociales, la protección constitucional del derecho humano a un medio ambiente sano, no sólo apareja beneficios concretos a la esfera jurídica del quejoso, sino a la sociedad considerada como tal, de ahí que la defensa de este derecho tiene una inherente dimensión colectiva que repercute positivamente no sólo en el justiciable, sino en diversos grupos de poblaciones, así como en la preservación de una pluralidad de especies entre los ecosistemas" (págs. 39 y 40).

"[A]tendiendo al Principio 10 de la Declaración de Río —así como a la Decimoséptima, Decimocuarta y Vigésima de las llamadas Directrices de Bali—, se colige que el entendimiento de la imposición de la garantía

en el otorgamiento de la referida medida cautelar, debe orientarse a permitir la adecuada justiciabilidad del citado derecho fundamental —así como a superar los obstáculos financieros en el acceso efectivo a la justicia— y, por ende, es que no resulta dable sujetar la suspensión a que se presente una garantía" (pág. 40).

"Una vez establecido lo anterior, esta Segunda Sala estima menester precisar que el anterior criterio no puede concebirse de manera indiscriminada y genérica, al grado de considerarse que todo juicio de amparo en el que se tenga alguna alegación del derecho fundamental a un medio ambiente sano —ya de manera accesoria o periférica—, implique que el juzgador siempre deba de eximir al quejoso del otorgamiento de dicha caución por ese solo hecho; pues se insiste en que el aludido beneficio en la medida cautelar se justifica únicamente en aquellos casos en que verdaderamente subsista el interés social de proteger de manera integral al medio ambiente, como elemento indispensable para asegurar el desarrollo sustentable de las generaciones presentes y futuras, y permitir el goce de los demás derechos humanos" (págs. 40 y 41).

"En esa lógica, dado que la justiciabilidad del derecho fundamental a un medio ambiente sano puede presentarse en una multiplicidad de vertientes fácticas-jurídicas, se colige que el parámetro que deberán atender los juzgadores de amparo, a efecto de dilucidar si es dable o no eximir al quejoso de exhibir la garantía para la suspensión del acto reclamado, es el siguiente:

1. Es indispensable que la violación al derecho humano a un medio ambiente sano constituya un aspecto medular del juicio de amparo. Es decir, no deberá eximirse de la garantía cuando en la demanda se hagan valer argumentos tendientes a evidenciar, principalmente, la afectación a otros derechos humanos —como lo es la propiedad, la seguridad jurídica, el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, entre otros— y únicamente se haga mención al derecho a un medio ambiente sano como una cuestión accesoria o periférica a la controversia central;

2. El planteamiento en cuestión deberá encontrarse dirigido a combatir una verdadera afectación al medio ambiente, y no meramente un acto que genere un 'impacto ambiental' en términos del artículo 3, fracción XX, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;^[6] pues en ese caso, de ninguna manera se justificaría que se exima a la parte quejosa de otorgar la garantía;

3. La afectación al medio ambiente deberá ser actual o inminente, y no meramente hipotética o posible. Esto es, que los actos futuros reclamados amenacen al medio ambiente de modo tan efectivo como los existentes, de manera tal que aun cuando no se hayan ejecutado, se tenga la certidumbre de que se llevarán a cabo —por demostrarlo así los actos previos— y solamente falte que se cumplan determinadas formalidades para su realización;

Con relación al punto anterior, resulta oportuno precisar que en términos del artículo 15 de la Declaración de Río, 'Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente'. En ese sentido, no deberán exigirse cargas probatorias desmedidas para demostrar la afectación actual o inminente al ambiente, sino que bastará con un principio de prueba, lo que significa que la acreditación respectiva atienda a criterios objetivos;

4. La alegada vulneración al medio ambiente deberá producirse como una consecuencia directa e inmediata de los actos reclamados. Es decir, se deberá apreciar la existencia de un vínculo lógico-jurídico entre la ejecución de los actos reclamados y la afectación a la biodiversidad, y no lejanamente derivada o simplemente conjetal;

5. Finalmente, no deberá eximirse al quejoso de la exhibición de una garantía cuando se advierta fehacientemente que el acto reclamado genere un beneficio de carácter social —como en el caso de obras de infraestructura pública—, o cuando de manera clara y evidente responda a un esquema de aprovechamiento sustentable —con independencia de que al examinar el fondo del asunto se pueda determinar que resulta inconstitucional—;

Al respecto, se precisa que tal lineamiento no se encuentra encaminado a orientar la decisión jurisdiccional relativa a la suspensión provisional, pues atendiendo a la lógica-jurídica procesal del juicio de amparo, será en el incidente de suspensión definitiva cuando corresponderá a la autoridad responsable, al rendir el informe previo al que se refiere el artículo 138, fracción III, de la Ley de Amparo, demostrar que el acto reclamado tiene tal carácter, es decir, no bastará su dicho, sino que deberá acreditar que el acto reclamado conlleva un beneficio social o bien, que atiende a un esquema de aprovechamiento sustentable" (págs. 41-43).

"Finalmente, si bien esta Segunda Sala no desconoce la posibilidad de que se pueda llegar a utilizar el juicio de amparo sin más propósito que el de afectar a un tercero, pretextando la protección al medio ambiente —es decir, la interposición de las llamadas 'acciones o demandas frívolas'—, lo cierto es que nuestro sistema jurídico contiene las salvaguardas necesarias para evitar la proliferación de tales esquemas antijurídicos, ya que esa protección deriva, precisamente, de los requisitos necesarios para que el juez pueda conceder la suspensión, en conjunción con los lineamientos que se han establecido en los párrafos precedentes, los cuales deberán de ser observados en cada caso bajo la más estricta responsabilidad del Juez" (págs 43 y 44).

"En efecto, debe señalarse, en principio, que los juzgadores al otorgar la referida medida cautelar, no sólo deben verificar el peligro en la demora —es decir, las consecuencias que depararía para el quejoso la ejecución de los actos reclamados—, sino además que el asunto cumplimente con el requisito de la 'apariencia del buen derecho', lo cual implica que 'sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado'" (pág. 44).

"Así, si bien el análisis que se realiza de la pretensión del promovente de amparo al determinar el otorgamiento de la medida cautelar, no es exhaustivo o profundo —sino periférico o superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso—, es decir, es un examen preliminar que permite anticipar una eventual declaración de inconstitucionalidad del acto reclamado —sin que ello implique ineludiblemente que, efectivamente, deba concedérsele el amparo al quejoso—, lo cierto es que la concesión de la suspensión no es indiscriminada, pues debe verificarse que exista el derecho invocado y que 'exista una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o muy cuestionable, tomando en cuenta que las medidas tienden precisamente a asegurar el derecho cuestionado en un determinado proceso, en este caso, en el juicio de amparo'" (págs. 44 y 45).

"Atento a lo anteriormente expuesto, resulta inconcuso que la inexigibilidad de la garantía no implica que se deje desprotegidos a los terceros interesados ante las consecuencias que puede deparar la promoción de demandas de amparo frívolas, temerarias o manifiestamente infundadas, pues esa protección no depende de la fijación de la caución, sino del análisis respectivo a la concesión de la medida cautelar, lo que ineludiblemente conlleva a que el juzgador verifique 'la credibilidad objetiva y seria de la pretensión de la parte quejosa' que haga posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, así como del cumplimiento de los lineamientos que integran el parámetro al que deberá sujetarse el juez federal para dilucidar, bajo su estricta responsabilidad, si en el caso concreto se debe o no exhibir la garantía" (pág. 45).

"En ese sentido, los terceros interesados cuentan con las salvaguardas jurídicas necesarias contra la imposición arbitraria de medidas cautelares que sean adversas a sus intereses, pues éstas se encuentran siempre sujetas a que la pretensión de la parte quejosa tenga probabilidades de prosperar y si bien ello no implica que, como en los demás casos, se deba otorgar garantía para reparar los daños que se le pudiesen ocasionar a los terceros en caso de que se declare la constitucionalidad de los actos reclamados, lo cierto es que tal excepción se encuentra plenamente justificada ante el interés social preponderante que encierra la adecuada justiciabilidad del derecho humano a un medio ambiente sano [...]" (págs. 45 y 46).

Decisión

La Segunda Sala declaró la existencia de la contradicción de tesis y resolvió que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido en la tesis de rubro MEDIO AMBIENTE SANO. PARÁMETRO QUE DEBERÁN ATENDER LOS JUZGADORES DE AMPARO, PARA DETERMINAR SI ES DABLE EXIMIR AL QUEJOSO DE OTORGAR GARANTÍA PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE ACTOS QUE INVOLUCREN VIOLACIÓN A AQUEL DERECHO HUMANO.

SCJN, Primera Sala, Recurso de Revisión en Incidente de Suspensión 1/2022, 12 de abril de 2023⁶⁹

Hechos del caso

En febrero de 2021, varias personas presentaron un juicio de amparo en contra de diversas autoridades del estado de Durango por los siguientes actos: 1) la omisión de seguir los mecanismos de participación y consulta en materia de medio ambiente respecto a la construcción de un puente elevado; 2) la destrucción y afectación que dicha construcción ocasiona a los servicios ambientales, flora y fauna de un parque lineal, ya que no cuenta con dictamen de impacto y riesgo ambiental ni con las licencias y autorizaciones correspondientes, y 3) la autorización de derribo de 20 árboles, en relación con la obra referida.

Seguidos los trámites correspondientes, el juez de distrito que conoció del asunto negó la suspensión provisional solicitada por la parte quejosa. Una vez rendidos los informes previos, se celebró la audiencia incidental y el juez negó la suspensión definitiva, al considerar que las personas no contaban con interés legítimo

⁶⁹ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

pues sólo se ostentaron como ciudadanas de la ciudad de Durango, sin hacer valer una calidad específica que las situara frente a los actos reclamados de manera especial o diferente, como sería pertenecer a un grupo determinado, tener cercanía al suceso o ser titulares de algún derecho. Asimismo, sostuvo que no exhibieron constancia alguna que acreditara un daño inminente o irreparable que pudiera causarles la ejecución de la obra.

En contra de dicha determinación, la parte quejosa presentó un recurso de revisión en el que alegó que el juez de distrito había hecho una incorrecta apreciación en cuanto a su interés legítimo al no aplicar los principios de prevención, precautorio, *in dubio pro natura* y de participación ciudadana para obtener la suspensión de los actos reclamados. Asimismo, las personas argumentaron que en los juicios de amparo ambientales el juzgador debe interpretar sus reglas con mayor flexibilidad, en el sentido de garantizar a las ciudadanas y los ciudadanos su participación y defensa del medio ambiente.

Las quejas solicitaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer del asunto. Dicha solicitud fue aceptada, por lo que el caso fue admitido y turnado a la Primera Sala para la elaboración del proyecto de resolución.

Problemas jurídicos planteados

1. Tratándose de la suspensión en materia ambiental, ¿cómo se integra el parámetro de control constitucional para considerar las normas convencionales que consagran los principios del derecho medioambiental?
2. Cuando en un juicio de amparo se reclaman violaciones al derecho humano al medio ambiente, ¿cómo debe determinarse el interés suspensional? Y en particular, ¿cómo debe interpretarse el artículo 131 de la Ley de Amparo que establece un requisito más agravado para el otorgamiento de la suspensión cuando la parte quejosa aduce interés legítimo?
3. ¿Cuáles son los deberes de las personas juzgadoras al estudiar y resolver sobre la suspensión del acto reclamado en materia ambiental?

Criterios de la Suprema Corte

1. El otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en materia ambiental está sujeto a la actualización de los requisitos señalados en los artículos 107, fracción X, de la Constitución federal, y 128, 131, 136 y 138 de la Ley de Amparo. Sin embargo, también debe integrarse al parámetro que regula dicha institución a las normas convencionales que consagran los principios del derecho medioambiental, como son *in dubio pro natura*, precautorio (o de precaución) y de acceso a la justicia ambiental, contenidos en distintos instrumentos internacionales, destacadamente en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Convenio de Escazú). De conformidad con este parámetro, la suspensión debe servir como un auténtico mecanismo que permita prevenir, mitigar y reparar los daños al medio ambiente.
2. Los asuntos relacionados con el derecho al medio ambiente implican intereses colectivos y difusos, por lo que interpretaciones excesivamente restrictivas de la legitimación procesal pueden constituir, de forma

directa o indirecta, un obstáculo para la búsqueda de justicia y defensa del medio ambiente. Por tanto, existe una obligación convencional interpretar de manera amplia el interés legítimo, en este caso el interés suspensional, cuando se solicita una medida cautelar.

En este sentido, 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 artículo 8 del Convenio de Escazú y de los principios *in dubio pro natura*, de prevención y precautorio. Esto implica que para otorgar la suspensión no puede exigírsele cumplir con un estándar de certeza total o indubitable respecto al daño ambiental que torne ilusorio el derecho de participación ciudadana y de acceso a la justicia ambiental, en el sentido de que evite la efectividad del juicio de amparo.

3. Las personas juzgadoras de amparo tienen un mínimo de deberes que observar al resolver sobre la concesión de la suspensión de los actos reclamados en materia medioambiental. Para ello, deben estudiar los requisitos para su concesión aplicando los principios de precaución, *in dubio pro natura* y de acceso a la justicia ambiental; valorar las pruebas que alleguen las partes; privilegiar la toma oportuna de decisiones, y resolver atendiendo a la función ecológica de la propiedad.

Justificación de los criterios

1. "[E]n materia medio ambiental, la suspensión en el juicio de amparo no sólo se rige por las reglas adjetivas del juicio de amparo, sino también por los principios sustantivos del derecho medio ambiental, lo que le da a la institución de la suspensión un carácter diferenciado para potencializarla a la luz de los principios precautorio, preventivo e *in dubio pro natura*" (párr. 33).

"Con ello, esta Sala concluye que la suspensión se alza como una institución que la hace trascender de su antigua posición de medida cautelar paralizante de los actos reclamados para convertirla, en ciertas condiciones, en una medida de tutela anticipada central para nuestro modelo de justicia medio ambiental" (párr. 34).

"La justicia medio-ambiental es un componente necesario del modelo de democracia constitucional, ya que el derecho a la protección del medio ambiente se ha convertido en una norma jurídica suprema, que ha servido como cimiento para la construcción del denominado Modelo de Estado Medio Ambiental de Derecho, adoptado por nuestro parámetro de control constitucional; por ello, los jueces y juezas constitucionales deben utilizar este derecho humano como parámetro de control para determinar la regularidad de cualquier acto de autoridad, pero también como pauta interpretativa para ajustar las categorías procesales del juicio de amparo para la protección del medio ambiente como bien jurídico objetivo" (párr. 35).

"Ahora bien, esta Sala estima necesario precisar [...] que el juicio de amparo debe reinterpretarse para ajustarse a las exigencias de los estándares internacionales en materia de justicia medio ambiental. De ahí que, en opinión de esta Suprema Corte, la suspensión en el amparo indirecto no sólo se regule por los preceptos constitucionales conducentes (artículos 103 y 107) y por la Ley de Amparo y demás disposiciones supletorias, sino también por el Convenio de Escazú" (párr. 39).

"En efecto, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, hecho en Escazú, Costa Rica el cuatro de marzo de dos mil dieciocho (Convenio de Escazú), publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de abril de dos mil veintiuno no tiene aplicabilidad supletoria ni subsidiaria, sino con una fuerza vinculante propia, por lo que debe concluirse que se trata de un cuerpo de normas controladoras de la suspensión en el amparo indirecto" (párr. 40).

"Este Acuerdo establece un importante conjunto de contenidos que dan sentido a la obligación de los estados parte de eliminar las barreras de acceso a la justicia medio ambiental y la obligación de establecer medidas facilitadoras para acceder y hacer efectiva a la función judicial, que deben entenderse derecho aplicable al juicio de amparo" (párr. 41).

"Esta Sala hace propia la preocupación que llevó a los distintos Estados parte a suscribir dicho tratado internacional, consistente en que el derecho al medio ambiente tiene una naturaleza diferenciada al resto de los derechos humanos, al tratarse de un bien público, que plantea problemas únicos para hacer realidad su justiciabilidad, por los costos de transacción que supone para entablar un litigio en la materia, entre los que destacan las dificultades para lograr la obtención de medidas cautelares" (párr. 42).

"[E]l contenido más relevante para el presente caso es el artículo 8 del acuerdo, el cual regula el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales. Dicho derecho de acceso se proyecta sobre tres aspectos: a) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental, b) cualquiera relacionada con la participación en procesos de toma de decisiones ambientales y b) con cualquier decisión o acto que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente" (párr. 44).

"El artículo 8, numeral 3, incisos c) y d) de ese Acuerdo establece que, para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos medio ambientales, se debe reconocer la legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional, así como la posibilidad de disponer de medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente" (párr. 45).

"Por su parte, ese mismo artículo 8, numeral 4, inciso a) establece la obligación de facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales, por lo que deberán establecerse medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia" (párr. 46).

"Por ello, esta Sala estima que la suspensión en el amparo indirecto en materia medio ambiental debe regirse por estos postulados y de ahí que se concluya que pueda tener una función de tutela anticipada en ciertos casos, pues en seguimiento del Convenio de Escazú, esta institución cautelar debe ser útil para prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente, entendiendo que el acceso a esa figura debe partir de la premisa de una legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente y de una obligación de los jueces de amparo de interpretar la Ley de Amparo de conformidad con los principios medio ambientales, para reducir o eliminar las barreas al ejercicio del derecho de acceso a la justicia" (párr. 47).

"Esta Sala ha explorado en distintos precedentes los principios del derecho humano al medio ambiente. Sin embargo, ahora al afirmar la necesidad de ajustar la suspensión en el amparo a las exigencias de la justicia medio ambiental, debe reiterarse la forma en que los principios precautorio, preventivo e in dubio pro natura aplican para darle contenido a las reglas procesales respectivas" (párr. 48).

"El principio in dubio pro natura, consiste en la obligación de los jueces de amparo de considerar al momento de resolver sobre la suspensión la regla de que, en caso de duda, se debe favorecer la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. El principio de prevención obliga a la autoridad judicial a dar prioridad a la atención de las causas y fuentes de los posibles daños medio ambientales, para evitar la consumación del daño y no relegar la resolución del problema a la reparación de los efectos perjudiciales. Finalmente, el principio de precaución obliga a la autoridad de amparo para que al momento de resolver sobre la suspensión, observe que en caso de peligro medio ambiental, la ausencia de información o certeza científica no es sustento para evadir una decisión para impedir ese posible daño medio ambiental" (párr. 49).

"Esta Sala estima que los jueces constitucionales están obligados a reservar un apartado en sus resoluciones de suspensión a motivar la aplicación de esos principios a cada caso concreto" (párr. 50).

2. "El Acuerdo de Escazú es vinculante para los Estados, como el mexicano, firmantes o adherentes. El Senado mexicano aprobó dicho Acuerdo el 5 de noviembre de 2020 y el decreto fue publicado el 9 de diciembre de 2020. Ese instrumento de ratificación fue depositado ante el Secretario General de la ONU el 22 de enero de 2021. El 22 de abril de 2021 entró en vigor el Acuerdo de Escazú. En esa misma fecha México publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Promulgatorio del Acuerdo" (párr. 96).

"El Acuerdo de Escazú tiene cinco pilares: a) acceso a la información ambiental; b) participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales; c) acceso a la justicia en asuntos ambientales; d) defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales; e) fortalecimiento de capacidades y cooperación" (párr. 97).

"Resulta de primordial importancia para este caso lo relativo al acceso a la justicia en asuntos ambientales:

Artículo 8

Acceso a la justicia en asuntos ambientales

[...]

3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

- a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental;
- b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos;
- c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;

d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;

e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba;

f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y

g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación [...]"
(párr. 98).

"Como ya dijimos este tratado es vinculante y por lo tanto esta Sala considera que, desde el ámbito de su competencia, debemos preguntarnos cómo se permite una legitimación activa amplia tratándose de solicitud de medidas cautelares (suspensión definitiva). Y cómo, además, deben disponerse medidas para facilitar la producción de la prueba de daño ambiental, como puede ser la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba" (párr. 100).

"Se ha reconocido que las causas ambientales implican intereses colectivos y difusos, por lo que interpretaciones excesivamente restrictivas de la legitimación procesal pueden constituir, de forma directa o indirecta un obstáculo para la búsqueda de justicia y defensa del medio ambiente. Esta Sala considera que desde el ámbito constitucional resulta en una obligación convencional interpretar de manera amplia el interés legítimo, en este caso el interés suspensional, cuando se solicita una medida cautelar" (párr. 101).

"Esto es, el entendimiento del interés legítimo en materia ambiental debe modularse y flexibilizarse cuándo se está en el ámbito de una medida suspensional" (párr. 102).

"Ahora bien, en materia suspensional los medios de prueba que se pueden ofrecer, admitir y desahogar se encuentran acotados. Lo que, ligado a las asimetrías entre las autoridades responsables y la parte quejosa —cuando acuden ciudadanos, habitantes, pobladores, usuarios, etc.— debe tomarse en cuenta para establecer un estándar de prueba indiciario. Sin embargo, si bien para la suspensión provisional basta la protesta de decir verdad de quien promueve, cuando estamos frente a la decisión de una suspensión definitiva, se debe contar con pruebas que permitan determinar de manera más robusta el interés alegado. Esto, pues debe tomarse en cuenta que la valoración del material probatorio debe atender a un criterio de razonabilidad ligado a los principios de precaución e *in dubio pro natura*" (párr. 129).

"En cuanto a las pruebas, inclusive el juez podría, por ejemplo, prevenir a la parte quejosa a presentar mayores probanzas a fin de estar en posibilidades de determinar si cuenta o no con cierta calidad o allegarse de otras documentales" (párr. 130).

"Recordemos que el objeto de la suspensión es mantener viva la materia del amparo; es decir, la medida suspensional debe impedir que se consumen irreparablemente el o los actos reclamados —o sus efectos—

y, de esta manera, no resulte inútil para el quejoso la protección de la Justicia Federal que pretende, pues en algunos casos si se llevase a cabo su ejecución de nada serviría la eventual sentencia de amparo" (párr. 142).

"El otorgamiento de la suspensión está sujeto a la actualización de los requisitos y presupuestos señalados en el artículo 107, fracción X, de la Constitución así como el artículo 128 de la Ley de Amparo, consistentes en: a) la existencia de solicitud por la parte quejosa, y; b) que su concesión no afecte al interés social ni contravenga disposiciones de orden público. Además, de acuerdo con el artículo 131 de la misma ley, cuando la parte quejosa alegue interés legítimo debe acreditar el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, así como el interés social que justifique su otorgamiento. También debe analizarse lo señalado en los artículos 138 y 139 de la Ley de Amparo, los cuales disponen dos aspectos fundamentales: I) La apariencia del buen derecho, y; II) El peligro en la demora" (párr. 143).

"Esta Primera Sala considera que estos requisitos legales sólo pueden entenderse de manera conjunta con los principios ambientales que rigen la materia. Así, en congruencia con el principio de acceso a la justicia ambiental, la suspensión debe servir como un auténtico mecanismo que permita prevenir —de ser factible—, mitigar y reparar los daños al medio ambiente. Lo anterior no implica soslayar los requisitos de procedencia de la medida suspensional —como la existencia del acto reclamado— sino que, al resolver sobre la misma, los tribunales de amparo apliquen los principios ambientales, de tal suerte que no basen su decisión en el entendimiento tradicional de la suspensión que aplica en otras materias" (párr. 144).

"De acuerdo con el artículo 143, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, en el incidente de suspensión únicamente se admitirán las pruebas documentales e inspección judicial, en congruencia con la celeridad de los plazos que lo rigen. Por ende, los órganos jurisdiccionales de amparo deben valorar las pruebas que alleguen las partes entendiendo que la demostración del daño inminente e irreparable no es necesariamente fehaciente en la suspensión" (párr. 145).

"Por el contrario, de conformidad con los principios de precaución e in dubio pro natura, puede afirmarse que se configura el peligro en la demora al advertirse la existencia de un acto que indiciariamente pueda ocasionar daño al medio ambiente. Por ende, se insiste en que los jueces deben privilegiar la toma oportuna de decisiones que, aun ante la incertidumbre científica de la existencia del daño, permitan la conservación del medio ambiente mientras se resuelve el fondo del juicio" (párr. 146).

"La anticipación es uno de los ejes rectores de la gestión ambiental, pues ésta tiene el objetivo prioritario de prevenir, vigilar y evitar la degradación del medio ambiente. Así conforme a este principio, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, esto aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental" (párr. 148).

"El daño ambiental es un daño no común, diferente, dinámico, en continua redefinición, mutante, en el que opera la incertidumbre. Es por ello por lo que es difícil o imposible determinarlo a través de un concepto abstracto o cerrado, por el contrario, el daño ambiental exige una interpretación amplia a la luz del principio de precaución" (párr. 151).

"[A]tendiendo al principio de precaución, es constitucional la toma de decisiones jurisdiccionales ante situaciones o actividades que puedan producir riesgos ambientales esto, aunque no se tenga certeza científica o técnica al respecto. Con otras palabras, una vez identificado el riesgo, la falta de pruebas científicas o técnicas no es motivo para no tomar las medidas necesarias para salvaguardar el medio ambiente" (párr. 154).

"Además, conforme al principio pro natura, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver a favor de la naturaleza. Esto es, si en un proceso existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor del medio ambiente" (párr. 155).

"Por último, conforme al principio de acceso a la justicia ambiental entre otras cuestiones resulta necesario el establecimiento de procesos efectivos y oportunos; la legitimación activa amplia; el establecimiento de medidas cautelares para prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer los daños al medio ambiente y a contar con medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, por ejemplo, la reversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba" (párr. 159).

"Por tanto, el acceso a la justicia en materia ambiental no puede entenderse sin la emisión de medidas cautelares que prevengan, hagan cesar, mitiguen o recompongan los daños al medio ambiente, pues en esta materia en particular los daños causados suelen ser de difícil o imposible reparación, de ahí la importancia de las medidas cautelares para evitarlo" (párr. 161).

"En adición a lo anterior, esta Sala considera que para otorgar la suspensión no puede exigirse a la parte quejosa cumplir con un estándar de certeza total o indubitable respecto al daño ambiental que torne ilusorio el derecho de participación ciudadana y de acceso a la justicia ambiental, en el sentido de que evite la efectividad del juicio de amparo" (párr. 162).

"Así, cuando se reclame un acto cuya realización indiciariamente pueda traducirse en la consumación del daño ambiental, debe evitarse oportunamente en la medida de lo posible, pues lógicamente una vez realizado el acto reclamado no sería factible lograr —o lo sería difícilmente— que las cosas vuelvan al estado que guardaban. Ejemplos de lo anterior son actos que impliquen el derribo de árboles, la tala de manglares o la destrucción de sistemas arrecifales, entre otros (párr. 163).

"Además, de manera similar a lo que ocurre tratándose del interés legítimo en el juicio de amparo —aunque con un entendimiento más flexible—, en la suspensión, la apariencia del buen derecho en estos casos implica acreditar en forma indiciaria ser beneficiario de los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado. Ese vínculo puede demostrarse cuando la accionante prueba utilizar el entorno adyacente del ecosistema, entendiéndolo como su área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta" (párr. 164).

3. "[E]sta Suprema Corte considera que la tarea de las personas juzgadoras es de extrema delicadeza, pues requiere hacer un cuidadoso y detallado examen de las circunstancias específicas del caso concreto, a la luz de los principios que este Alto Tribunal ha desarrollado en materia ambiental para determinar si se actualizan los requisitos exigidos para la procedencia de la medida cautelar" (párr. 166).

"[P]artiendo de que la suspensión, como una medida de naturaleza cautelar, debe ser un mecanismo que pueda prevenir y —de ser factible— mitigar y recomponer los daños al medio ambiente, los órganos jurisdiccionales de amparo, al resolver sobre esta, deben:

- a. Estudiar los requisitos para su concesión aplicando los principios que hemos mencionado a lo largo de esta ejecutoria —en particular precaución, pro natura y acceso a la justicia ambiental—, de tal suerte que no basen su decisión en el entendimiento tradicional de la suspensión que aplica en otras materias, particularmente al analizar el interés suspensional.
- b. Valorar las pruebas que alleguen las partes, entendiendo que la demostración del daño inminente e irreparable no es necesariamente fehaciente.
- c. Privilegiar la toma oportuna de decisiones, aún ante la incertidumbre científica de la existencia del daño. Ello, con la finalidad de permitir la conservación del medio ambiente mientras se resuelve el fondo del juicio.
- d. Resolver atendiendo a la función ecológica de la propiedad. Es decir, entendiendo que una eventual afectación al crecimiento económico no implica por sí misma la vulneración a disposiciones de orden público o al interés social, pues dicha postura ha quedado superada por una idea integral de desarrollo que no sólo responda al aspecto económico, sino que considere la dimensión humana de la economía y la medioambiental.
- e. De cumplirse con los requisitos para el otorgamiento de la suspensión y en el caso de que el juzgador advierta que ya se ha generado el perjuicio o que existen altas probabilidades de que se genere, deberá conceder la suspensión para hacer cesar, mitigar o reparar los daños al medio ambiente, siempre que sea factible y de conformidad con las circunstancias del caso concreto y de acuerdo con los principios de prevención y de precaución" (párr. 167).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte revocó la resolución interlocutoria recurrida y concedió la suspensión definitiva para que las autoridades responsables realizaran los siguientes actos: 1) presentar las bitácoras, informes y cualquier documental o material pertinente en el que se sustente lo relativo a los árboles afectados; 2) en el caso de los árboles derribados o reubicados, como medida de recomposición ambiental, verificar la reforestación con árboles suficientes que permitan suplir los servicios ambientales prestados por los árboles afectados con motivo de los actos reclamados, y 3) en aras de optimizar los servicios ambientales que presta el parque lineal y respetando la especialización técnica de las autoridades responsables, acreditar la realización de trabajos de conservación y limpia del área, lo que incluye dar mantenimiento a la flora y fauna que se encuentre en el lugar.

Consideraciones finales

Entre los instrumentos jurídicos con los que cuenta un recurso para garantizar su efectividad, se encuentran las medidas cautelares. Como la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo.

Mucho se ha dicho —tanto desde la sede judicial como desde la doctrina— sobre esta importante figura del sistema constitucional mexicano.

La suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, tiene la finalidad de conservar la materia del juicio de amparo y evitar la consumación de daños irreparables o difícilmente reparables a los derechos de las personas.

De ahí su carácter instrumental en relación con la efectividad del juicio de amparo, como garantía jurisdiccional por antonomasia de los derechos humanos.

A falta de una figura como la suspensión, el juicio de amparo se tornaría inservible, pues de llegar a consumarse la violación de uno de los derechos de las personas durante el transcurso del juicio o causarse daños difícilmente reparables, el juicio de amparo sería un instrumento sin utilidad para garantizar a los individuos una tutela jurisdiccional efectiva.

Pensemos en un mundo así. ¿Qué pasaría si no existiera la figura de la suspensión en el juicio de amparo o si sus alcances fueran limitados?

A lo largo de este cuaderno hemos podido constatar el importante lugar que ocupa la suspensión en la configuración del esquema de este mecanismo de protección de derechos, y su trascendencia en la manera en que se protegen y hacen efectivos en general.

Tras la revisión de las más de 5,000 sentencias para la elaboración de este cuaderno, pudimos constatar algo que desde un principio advertíamos: operan en la suspensión un sinnúmero de reglas y principios que vuelven el entendimiento y la utilidad de esta figura difícil, técnico, y muchas veces inaccesible.

Diferentes voces han hablado sobre la excesiva complejidad del juicio de amparo en general. La suspensión, como parte de este mecanismo, no está exenta de esta crítica; sin embargo, este cuaderno —como el resto de las líneas del Centro de Estudios Constitucionales— busca acercar a las personas a las reglas y al diseño que hay detrás de la suspensión.

El cuaderno está estructurado a partir de los grandes ejes de la suspensión. Conceptos con una larga tradición jurisdiccional y cuyo contenido ha sido producto del trabajo de juzgados de distrito, tribunales colegiados, el Pleno y las Salas de la Suprema Corte.

La mayoría de estos conceptos abarcan dos legislaciones de amparo distintas: tanto la Ley vigente hasta abril de 2013 como la Ley de Amparo que entró en vigor a partir de esa fecha; sin embargo, nuestra investigación tomó como punto de partida la reforma constitucional al artículo 107 de junio de 2011.

Con esto mente, lo primero que observamos fueron las categorías que contempla el artículo 128, fracción II de la Ley de Amparo:

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

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

Una sentencia fundamental para comprender los conceptos de interés social y orden público es la contradicción de tesis 257/2011 de la Segunda Sala.

La sentencia estaba relacionada con la procedencia de la suspensión en contra de la cancelación, en perjuicio de diversas personas, del registro como contador público autorizado para dictaminar estados financieros.

Uno de los tribunales colegiados involucrados en la contradicción consideró posible otorgar la suspensión provisional contra los efectos del acto señalado, pues estimó que con la suspensión no se afectaba el interés social ni el orden público porque la cancelación reclamada no derivó de la comisión de un delito.

Mientras que otro de los tribunales declaró improcedente la suspensión porque valoró que cuando una persona sufre una cancelación de su licencia como contar autorizado para dictaminar estados financieros le fue vetado definitivamente el ejercicio de la actividad en cuestión por considerarla no apta para ejercerla, y concederle la suspensión afectaría al orden público y al interés social, al poner su interés individual por encima del interés general y permitirle ejercer una función para la que no tiene autorización.

En este caso, la Segunda Sala se aproximó a las nociones que establece la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo y se preguntó si conceder la suspensión en contra de la cancelación de las licencias señaladas atentaba contra el interés social o transgredía disposiciones de orden público.

La Segunda Sala indicó que estos dos conceptos están íntimamente relacionados, y señaló que cuando con la suspensión la colectividad resintiese la privación de un beneficio que le otorgan las leyes o se le

infiere un daño que de otra manera no percibiría, entonces el interés social y el orden público podrían estarse trastocados.

Con los años y a través de nuestra investigación, nos percatamos de un gran número de sentencias que iban en línea con las consideraciones que emitió la Segunda Sala en esta sentencia. Cada una, naturalmente, admitiendo ciertas variaciones que obedecían al tipo de acto que las personas demandantes buscaban suspender: desde temas fiscales —como la constitucionalidad de ciertas contribuciones— hasta temas meramente administrativos —como la remoción de servidores públicos de sus cargos—.

Aquí se destacó una particularidad: el grueso de las sentencias identificadas como útiles (esto es, sentencias en las que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte realizaron un ejercicio interpretativo y desarrollaron un criterio sobre la materia, en este caso la suspensión) fueron contradicciones de tesis.

Por ello, una de las principales conclusiones que podemos extraer de esta investigación es que la construcción de la línea jurisprudencial en materia de suspensión la realizó la Suprema Corte a través de este tipo de asunto. Es decir, la suspensión se construyó por medio de las contradicciones de tesis.

El segundo par de conceptos que fue elaborando la Suprema Corte es el que se refiere a la apariencia de buen derecho y peligro en la demora.

Estas dos nociones provienen de la doctrina de medidas cautelares. La teoría general del proceso, en lo que se refiere a las medidas cautelares en general, establece que todo examen sobre medidas cautelares implica un estudio sobre las nociones de apariencia de buen derecho y peligro en la demora.

Así, en el amparo en revisión 4/2012, la Primera Sala se preguntó en qué consisten los criterios de estas dos figuras.

El asunto estaba relacionado con la detención de una persona por su posible participación en la comisión de ciertos delitos. El hombre promovió un juicio de amparo en contra de la resolución de un tribunal unitario en la que confirmó un auto de formal prisión girado en contra suya. Y la autoridad jurisdiccional que conoció del asunto decidió concederle la suspensión provisional, sin embargo, los efectos fueron el de mantener las cosas en el estado en el que se encontraban, pero no el de dejarlo en libertad, porque los delitos por los que se le procesaba eran considerados graves.

El individuo promovió un recurso de revisión contra esta determinación. Argumentó que la aplicación del artículo 136 de la Ley de Amparo —vigente en aquella época— impidió una protección efectiva de la medida cautelar, pues no permitió considerar las características propias de su caso para analizar adecuadamente la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, por lo que el tribunal federal no pudo resolver de manera efectiva sobre su libertad personal. El tribunal colegiado que conoció del recurso solicitó a la Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción y esta decidió hacerlo porque consideró que se trataba de un asunto relevante.

La Primera Sala sostuvo que la apariencia de buen derecho consiste en que, para conceder la suspensión, resulta suficiente comprobar la verosimilitud del derecho invocado por la persona que promovió el juicio,

de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en el juicio principal se declarará que tal persona efectivamente cuenta con ese derecho. Señaló que con este requisito se busca verificar que la pretensión de la persona tiene cierta credibilidad objetiva y seria, para así descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o muy cuestionable.

Asimismo, indicó que el criterio de peligro en la demora implica verificar si por el transcurso del tiempo los efectos de la sentencia final podrían resultar inútiles. Exige analizar la posibilidad o el riesgo de que, si no se concede la suspensión inmediatamente, ocurra un daño al derecho cuya protección se persigue en el juicio. De acuerdo con la Primera Sala, este concepto busca evitar que tal daño se actualice y que, por la tardanza en el dictado de la sentencia, los derechos de la persona se vean frustrados.

A través de esta sentencia y las otras dos que componen el segundo apartado del cuaderno —las contradicciones de tesis 190/2012 y 260/2013— la Suprema Corte delinea algunas de las características principales sobre los conceptos de apariencia del buen derecho y peligro en la demora, y es perceptible la interacción de ambos con otras nociones y figuras que integran la suspensión.

En suma, la principal conclusión que extraemos de este tema es que la doctrina de la Suprema Corte señala que para la procedencia de la suspensión debe haber una ponderación entre la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora frente al interés social y las disposiciones orden público.

La confrontación de estos conceptos será distinta de caso en caso, y esto parece ser una constante a lo largo de toda la línea jurisprudencial. No obstante, la Suprema Corte ha contribuido con el esbozo de algunas notas distintivas para mejorar la operatividad de estos conceptos —en principio abstractos, indeterminados y carentes de contenido— para el mejor funcionamiento de la figura de la suspensión en el esquema que rige el juicio de amparo.

El tercero de los conceptos que destaca dentro de la jurisprudencia del Pleno y las Salas y de la Suprema Corte es el relativo a los daños de difícil reparación.

En este caso, más allá de ofrecer una definición, el trabajo de la Suprema Corte consistió en analizar si ciertas situaciones —por ejemplo, el otorgamiento de licencia a una presidenta municipal— pueden considerarse como que ocasionan daños y perjuicios de difícil reparación suficientes para que un juzgado de distrito conceda la suspensión provisional a ciertas personas.

Tal es el caso de la contradicción de tesis 190/2012 en la que, como adelantábamos, la Segunda Sala consideró que el otorgarle una licencia a la presidenta o presidente municipal no causa una afectación de difícil reparación a aquellas personas que residen en el municipio donde se otorgó, puesto que existen mecanismos que prevén este tipo de escenarios y que contemplan salvaguardas que impiden que las ciudadanas y los ciudadanos puedan ver afectados sus derechos. En este caso, la legislación municipal establecía la posibilidad de suplir a ciertas funcionarias y funcionarios, como la presidencia municipal. Por lo que el órgano municipal no quedaba sin dirección y, por tanto, no podía afectarse la representación democrática de la ciudadanía.

En otro caso, una de las partes en un juicio de amparo le preguntó a la Suprema Corte —a través de la denuncia de una posible contradicción de tesis— si era preciso considerar como un requisito para otorgar

la suspensión definitiva que la ejecución del acto reclamado genere daños de difícil reparación. Así fue como la Primera Sala resolvió la contradicción de tesis 306/2016.

La Primera Sala respondió diciendo que la acreditación de los daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado en el juicio de amparo no constituye un requisito para conceder la suspensión definitiva.

El razonamiento de la Primera Sala partió de la reforma constitucional en materia de amparo de 2011. De acuerdo con dicha reforma, el constituyente permanente eliminó del artículo 107, fracción X, de la Constitución federal lo referente a la difícil reparación de los daños y perjuicios que ocasione el acto reclamado. Asimismo, la Primera Sala observó que la Ley de Amparo vigente no contempla dicho requisito. De ser así, el sistema operaría con un conjunto de requisitos excesivamente formales, mismo que fue objeto de la reforma señalada e incompatible con los estándares de acceso a la justicia que rigen el juicio de amparo en la actualidad.

De tal suerte, hoy por hoy, las personas juzgadoras cuentan con un margen de discrecionalidad más amplio, dentro del cual deberán hacer un ejercicio de ponderación entre la no afectación del interés social, el orden público y la apariencia del buen derecho, y con ello fortalecer la función protectora de la suspensión.

De ese apartado podemos concluir cómo la tendencia de las decisiones de la Suprema Corte sobre la materia es ir abandonando, paulatinamente, un entendimiento formalista de la suspensión, que hace énfasis en los procedimientos, para dar paso a una comprensión más abierta y más accesible, con alcances más profundos y, por lo tanto, más protectores de derechos.

El cuarto de los temas destacados en la línea jurisprudencia de la Suprema Corte sobre suspensión es el de los tipos de suspensión. El primero de los artículos que integran la sección sobre la suspensión del acto reclamado en la Ley de amparo establece lo siguiente:

"Artículo 125. La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso".

Esta distinción es sumamente relevante para la comprensión que la Corte ha tenido sobre la suspensión. Distintas reglas y procedimientos operan en función del tipo de suspensión de que se trate. Y a pesar de que la legislación es clara sobre las reglas en cada uno de los casos, a lo largo de su doctrina jurisprudencial, el Pleno y las Salas de la Suprema Corte llegaron a conocer de algunos casos en los que existían áreas grises sobre esta materia.

La mayoría de los casos fueron en el contexto de las personas privadas de la libertad y tenían que ver con el tipo de actos contemplados por el artículo 15 de la Ley de Amparo: 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 o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad. Es decir, actos que atenten contra la libertad personal.

Por ejemplo, en la contradicción de tesis 154/2016, la Primera Sala analizó si la orden de trasladar a una persona recluida de un centro penitenciario a otro, dictada por autoridades administrativas, es un acto que afecta la libertad personal fuera de procedimiento y, por tanto, si debe concederse la suspensión de oficio y de plano contra él —conforme a lo establecido por el artículo 126 de la Ley de Amparo—.

Tal es el caso de la contradicción de tesis 266/2017, en la que la Primera Sala analizó el mismo planteamiento, pero ahora en torno a si la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar ropa y calzado en buen estado a las personas internas.

En el primero de los casos, la Primera Sala resolvió que la orden de traslado de una persona de un centro penitenciario a otro sí representa una afectación —indirecta— a la libertad personal de las personas privadas de la libertad, y, por lo tanto, procede conceder la suspensión de oficio y de plano. En el segundo caso, la Segunda Sala adoptó un criterio más casuístico; consideró que, en principio, la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar ropa y calzado en buen estado a las personas internas en los centros de reclusión no constituye tormento ni algún otro de los mencionados por los artículos 22 constitucional y 126 de la Ley de Amparo. Por lo tanto, para resolver sobre la suspensión de dicha omisión, en principio no son aplicables las normas que regulan la de oficio y de plano. Sin embargo, la Primera Sala no desconoce la posibilidad de que, en casos excepcionales y dadas las circunstancias y el contexto particular, la omisión de proveer de ropa y calzado adecuado pudiera reunir las características de un acto de tormento, cuestión que deberá determinar la persona juzgadora en cada caso concreto.

Otro caso interesante sobre este punto tiene que ver con la pandemia de covid-19. En mayo de 2022, la Segunda Sala conoció de una contradicción de tesis relacionada con algunos casos en los que miembros del personal de salud del sector privado reclamaron —vía amparo— la omisión de diversas autoridades de proporcionarles vacunas al mismo tiempo que a las y los integrantes del sector público.

En este asunto, la Segunda Sala analizó si la suspensión en dichos casos debía abordarse de oficio y de plano o a petición de parte. Lo interesante es que la Segunda Sala resolvió que cuando en el juicio de amparo indirecto la parte quejosa reclama omisiones como la de vacunar al personal de salud privado contra el virus SARS-CoV-2 en la misma fecha y en iguales condiciones que las previstas por las autoridades responsables para la vacunación del personal del sector público, la suspensión debe abordarse de oficio y de plano porque dicha omisión se ubica en uno de los supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, en tanto constituye una violación grave a la dignidad e integridad humana, que incluso pone en peligro la vida.

De todo lo anterior, es posible observar la maleabilidad que descansa en el fondo de esta figura. Asimismo, es apreciable la justificación detrás de esta distinción y los fines a los que obedece. En conclusión, la suspensión ha podido adaptarse a algunas de las necesidades que las personas tienen en la actualidad, sin embargo, existe todavía cierto rezago sobre la efectividad que puede llegar a tener esta medida.

La medida cautelar de la suspensión es una figura con una larga tradición jurídica. Estas sentencias, junto con el resto que integran el cuaderno, dan cuenta de su evolución, que ha sido el resultado de diversos pronunciamientos del Pleno y las Salas de la Suprema Corte a lo largo de los años.

Con cada una de las sentencias, la Suprema Corte ha ido delineando los alcances de esta figura y dotando de contenido cada uno de los principios que la integran y sobre los cuales descansa.

Como decíamos al inicio, la efectividad de un juicio se evalúa, entre otras cosas, a partir de sus medidas cautelares, a través de su capacidad de tener efectividad e incidir en la preservación del juicio. Es muy claro que la suspensión es una pieza clave dentro del juicio de amparo.

Anexos

Anexo 1. Glosario de sentencias

NO.	TIPO DE ASUNTO	EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	TEMA	SUBTEMA
1.	CT	<u>257/2011</u>	13-07-2011	Interés social y orden público	
2.	CT	<u>65/2012</u>	09-05-2012	Interés social y orden público	
3.	CT	<u>59/2012</u>	05-09-2012	Interés social y orden público	
4.	CT	<u>281/2012</u>	12-09-2012	Interés social y orden público	
5.	CT	<u>323/2012</u>	26-09-2012	Interés social y orden público	
6.	CT	<u>355/2012</u>	07-11-2012	Interés social y orden público	
7.	CT	<u>551/2012</u>	20-02-2013	Interés social y orden público	
8.	CT	<u>126/2013</u>	17-04-2013	Interés social y orden público	
9.	CT	<u>148/2013</u>	22-05-2013	Interés social y orden público	
10.	CT	<u>144/2013</u>	29-05-2013	Interés social y orden público	
11.	CT	<u>327/2013</u>	16-10-2013	Interés social y orden público	
12.	CT	<u>277/2014</u>	26-11-2014	Interés social y orden público	
13.	CT	<u>8/2015</u>	25-02-2015	Interés social y orden público	
14.	CT	<u>78/2015</u>	13-05-2015	Interés social y orden público	
15.	CT	<u>88/2015</u>	01-07-2015	Interés social y orden público	
16.	CT	<u>164/2015</u>	07-10-2015	Interés social y orden público	
17.	CT	<u>334/2015</u>	09-03-2016	Interés social y orden público	
18.	AR	<u>487/2015</u>	30-03-2016	Interés social y orden público	
19.	AR	<u>352/2016</u>	23-11-2016	Interés social y orden público	
20.	CT	<u>256/2016</u>	11-01-2017	Interés social y orden público	
21.	CT	<u>79/2016</u>	11-01-2017	Interés social y orden público	
22.	CT	<u>121/2017</u>	12-07-2017	Interés social y orden público	
23.	CT	<u>390/2016</u>	02-08-2017	Interés social y orden público	

24.	CT	<u>147/2017</u>	02-08-2017	Interés social y orden público	
25.	AR	<u>271/2017</u>	23-08-2017	Interés social y orden público	
26.	CT	<u>237/2017</u>	06-09-2017	Interés social y orden público	
27.	CT	<u>207/2017</u>	25-10-2017	Interés social y orden público	
28.	AR	<u>706/2017</u>	08-11-2017	Interés social y orden público	
29.	AR	<u>828/2017</u>	31-01-2018	Interés social y orden público	
30.	CT	<u>149/2018</u>	13-06-2018	Interés social y orden público	
31.	CT	<u>106/2018</u>	27-06-2018	Interés social y orden público	
32.	CT	<u>121/2018</u>	27-06-2018	Interés social y orden público	
33.	CT	<u>173/2018</u>	15-08-2018	Interés social y orden público	
34.	Rev Inc Sus	<u>2/2018</u>	17-10-2018	Interés social y orden público	
35.	Rev Inc Sus	<u>1/2018</u>	14-11-2018	Interés social y orden público	
36.	CT	<u>386/2018</u>	13-03-2019	Interés social y orden público	
37.	CT	<u>446/2018</u>	03-04-2019	Interés social y orden público	
38.	CT	<u>96/2019</u>	12-06-2019	Interés social y orden público	
39.	CT	<u>142/2019</u>	12-06-2019	Interés social y orden público	
40.	CT	<u>152/2019</u>	12-06-2019	Interés social y orden público	
41.	CT	<u>106/2019</u>	03-07-2019	Interés social y orden público	
42.	CT	<u>165/2019</u>	03-07-2019	Interés social y orden público	
43.	CT	<u>245/2019</u>	21-08-2019	Interés social y orden público	
44.	CT	<u>163/2019</u>	02-10-2019	Interés social y orden público	
45.	CT	<u>386/2019</u>	16-10-2019	Interés social y orden público	
46.	CT	<u>309/2019</u>	06-11-2019	Interés social y orden público	
47.	CT	<u>24/2020</u>	22-04-2020	Interés social y orden público	
48.	CT	<u>54/2019</u>	28-04-2020	Interés social y orden público	
49.	Rev Inc Sus	<u>1/2020</u>	18-11-2020	Interés social y orden público	
50.	CT	<u>154/2020</u>	13-01-2021	Interés social y orden público	
51.	CC	<u>8/2022</u>	27-06-2022	Interés social y orden público	
52.	CT	<u>255/2021</u>	27-06-2022	Interés social y orden público	
53.	CT	<u>104/2022</u>	03-08-2022	Interés social y orden público	
54.	CT	<u>119/2022</u>	24-08-2022	Interés social y orden público	
55.	CT	<u>93/2022</u>	24-08-2022	Interés social y orden público	
56.	CT	<u>185/2022</u>	21-09-2022	Interés social y orden público	
57.	CT	<u>178/2022</u>	26-10-2022	Interés social y orden público	
58.	CT	<u>138/2022</u>	09-11-2022	Interés social y orden público	
59.	CT	<u>142/2022</u>	26-04-2023	Interés social y orden público	
60.	CT	<u>494/2011</u>	11-04-2012	Interés social y orden público	
61.	CT	<u>113/2014</u>	10-06-2015	Interés social y orden público	

62.	Rev Inc Sus	<u>3/2015</u>	25-11-2015	Interés social y orden público	
63.	AR	<u>915/2016</u>	01-02-2017	Interés social y orden público	
64.	AR	<u>4/2012</u>	29-02-2012	Apariencia de buen derecho y peligro en la demora	
65.	CT	<u>190/2012</u>	15-08-2012	Apariencia de buen derecho y peligro en la demora	
66.	CT	<u>290/2012</u>	19-09-2012	Apariencia de buen derecho y peligro en la demora	
67.	CT	<u>175/2013</u>	04-09-2013	Apariencia de buen derecho y peligro en la demora	
68.	CT	<u>260/2013</u>	08-01-2014	Apariencia de buen derecho y peligro en la demora	
69.	CT	<u>160/2021</u>	09-06-2022	Apariencia de buen derecho y peligro en la demora	
70.	CT	<u>306/2016</u>	31-05-2017	Daños o perjuicios de difícil reparación	
71.	CT	<u>146/2019</u>	07-05-2020	Daños o perjuicios de difícil reparación	
72.	CT	<u>167/2019</u>	07-05-2020	Daños o perjuicios de difícil reparación	
73.	CT	<u>154/2016</u>	07-09-2016	Suspensión de oficio y de plano	
74.	CT	<u>268/2016</u>	07-12-2016	Suspensión de oficio y de plano	
75.	CT	<u>367/2016</u>	10-01-2018	Suspensión de oficio y de plano	
76.	CT	<u>86/2017</u>	07-03-2018	Suspensión de oficio y de plano	
77.	CT	<u>103/2017</u>	16-05-2018	Suspensión de oficio y de plano	
78.	CT	<u>266/2017</u>	14-03-2018	Suspensión de oficio y de plano	
79.	CT	<u>42/2018</u>	07-11-2018	Suspensión de oficio y de plano	
80.	CT	<u>154/2018</u>	22-08-2018	Suspensión de oficio y de plano	
81.	CT	<u>152/2021</u>	25-05-2022	Suspensión de oficio y de plano	
82.	CC	<u>6/2022</u>	01-06-2022	Suspensión de oficio y de plano	
83.	CT	<u>263/2011</u>	24-08-2011	Por tipo de acto reclamado	Actos consumados
84.	CT	<u>116/2012</u>	23-05-2012	Por tipo de acto reclamado	Actos consumados
85.	CT	<u>265/2012</u>	15-08-2012	Por tipo de acto reclamado	Actos consumados
86.	CT	<u>77/2014</u>	18-06-2014	Por tipo de acto reclamado	Actos futuros de realización incierta
87.	CT	<u>141/2014</u>	25-06-2014	Por tipo de acto reclamado	Actos futuros de realización incierta
88.	CT	<u>155/2014</u>	13-08-2014	Por tipo de acto reclamado	Actos futuros de realización incierta
89.	CT	<u>85/2018</u>	16-01-2019	Por tipo de acto reclamado	Actos de naturaleza omisiva
90.	CT	<u>253/2018</u>	20-02-2019	Por tipo de acto reclamado	Actos de naturaleza omisiva
91.	CT	<u>25/2017</u>	16-08-2017	Alcances y efectos	
92.	CT	<u>36/2018</u>	22-10-2018	Alcances y efectos	
93.	CT	<u>152/2012</u>	04-07-2012	Alcances y efectos	Efectos restitutorios
94.	CT	<u>249/2015</u>	03-02-2016	Alcances y efectos de la suspensión	Efectos restitutorios
95.	CT	<u>255/2015</u>	03-02-2016	Alcances y efectos	Efectos restitutorios

96.	CT	<u>442/2016</u>	15-11-2017	Alcances y efectos	Efectos restitutorios
97.	CT	<u>517/2019</u>	10-06-2020	Alcances y efectos	Efectos restitutorios
98.	Rev Inc Sus	<u>3/2022</u>	26-10-2022	Alcances y efectos	Efectos restitutorios
99.	CT	<u>338/2022</u>	12-04-2023	Alcances y efectos	Efectos restitutorios
100.	CT	<u>320/2011</u>	09-11-2011	Alcances y efectos	Contra determinaciones judiciales
101.	Sust Jur	<u>7/2012</u>	30-05-2012	Alcances y efectos	Contra determinaciones judiciales
102.	CT	<u>95/2012</u>	06-06-2012	Alcances y efectos	Contra determinaciones judiciales
103.	AR	<u>440/2013</u>	29-01-2014	Alcances y efectos	Contra determinaciones judiciales
104.	AR	<u>1125/2015</u>	22-02-2017	Alcances y efectos	Contra determinaciones judiciales
105.	AR	<u>1189/2016</u>	13-09-2017	Alcances y efectos	Contra determinaciones judiciales
106.	CT	<u>399/2016</u>	10-05-2017	Alcances y efectos	Contra determinaciones judiciales
107.	CT	<u>139/2016</u>	17-05-2017	Alcances y efectos	Contra determinaciones judiciales
108.	CT	<u>267/2020</u>	17-03-2021	Alcances y efectos de la suspensión	Contra determinaciones judiciales
109.	CT	<u>3/2021</u>	07-04-2021	Alcances y efectos de la suspensión	Contra determinaciones judiciales
110.	Rev Inc Sus	<u>4/2012</u>	29-08-2012	Alcances y efectos de la suspensión	En el proceso penal
111.	CT	<u>476/2012</u>	16-01-2013	Alcances y efectos de la suspensión	En el proceso penal
112.	CT	<u>397/2016</u>	17-05-2017	Alcances y efectos de la suspensión	En el proceso penal
113.	CT	<u>302/2021</u>	16/11/2022	Alcances y efectos de la suspensión	En el proceso penal
114.	AI	<u>62/2016</u>	06-07-2017	Interés social y orden público	En el proceso penal
115.	CT	<u>103/2019</u>	09-10-2019	Alcances y efectos de la suspensión	En el proceso penal
116.	CT	<u>161/2019</u>	09-10-2019	Alcances y efectos de la suspensión	En el proceso penal
117.	CT	<u>363/2018</u>	06-02-2020	Alcances y efectos de la suspensión	En el proceso penal
118.	CC	<u>118/2022</u>	16-11-2022	Alcances y efectos de la suspensión	En el proceso penal
119.	CC	<u>85/2023</u>	18-10-2023	Alcances y efectos de la suspensión	En el proceso penal
120.	CT	<u>368/2012</u>	10-10-2012	Alcances y efectos de la suspensión	Temporalidad de los efectos
121.	CT	<u>492/2012</u>	26-03-2014	Alcances y efectos de la suspensión	Temporalidad de los efectos
122.	ADR	<u>1532/2018</u>	31-10-2018	Alcances y efectos de la suspensión	Cumplimiento o ejecución de la suspensión
123.	CT	<u>523/2019</u>	11-01-2024	Alcances y efectos de la suspensión	Cumplimiento o ejecución de la suspensión
124.	CT	<u>270/2016</u>	11-01-2017	Alcances y efectos de la suspensión	En materia ambiental
125.	CC	<u>53/2022</u>	13-07-2022	Alcances y efectos de la suspensión	En materia ambiental
126.	Rev Inc Sus	<u>1/2022</u>	12-04-2023	Alcances y efectos de la suspensión	En materia ambiental

Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden cronológico)

CT 257/2011

2a./J. 138/2011 (9a.) CONTADOR PÚBLICO AUTORIZADO PARA DICTAMINAR SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS DE LOS CONTRIBUYENTES. DEBE NEGARSE LA SUSPENSIÓN CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA CANCELACIÓN DE SU REGISTRO. Diciembre de 2011.

CT 263/2011

2a./J. 166/2011 (9a.) EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS. ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS EFECTOS DE LA ORDEN DE BAJA DEL ACTIVO Y ALTA EN SITUACIÓN DE RETIRO POR LLEGAR A LA EDAD LÍMITE QUE FIJA EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. Diciembre de 2011.

CT 320/2011

1a./J. 21/2011 (10a.) SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PROcede OTORGARLA RESPECTO DE LOS JUICIOS EN QUE SE DECRETA LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

CT 227/2011

1a./J. 23/2012 (10a.) INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. PROcede DECLARARLO SIN MATERIA CUANDO SE DEMUESTRE QUE SE RESOLVIÓ SOBRE LA DEFINITIVA EN UN DIVERSO JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO POR EL PROPIO QUEJOSO CONTRA LAS MISMAS AUTORIDADES Y POR LOS MISMOS ACTOS, AUN CUANDO SE HAYA DICTADO SENTENCIA EJECUTORIA EN EL PRINCIPAL. Mayo de 2012.

CT 494/2011

2a./J. 42/2012 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL TRATÁNDOSE DE ACTOS RESTRICTIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL FUERA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL. SU PROCEDENCIA NO ESTÁ CONDICIONADA POR EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA LEY DE AMPARO. Mayo de 2012.

CT 116/2012

2a./J. 59/2012 (10a.) SUSPENSIÓN EN AMPARO. SE PUEDE CONCEDER ANTE EL DESPOSEIMIENTO DE LA LICENCIA DE CONDUCIR POR PARTE DE LA AUTORIDAD, PORQUE NO ES UN ACTO CONSUMADO. Mayo de 2012.

CT 65/2012

2a./J. 53/2012 (10a.) PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 391 DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES Y 62 A 65 DEL REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. NO PROcede CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA PARA QUE NO SE CONTINÚE CON SU TRÁMITE O NO SE EMITA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA CORRESPONDIENTE. Julio de 2012.

SJ 7/2012	1a./J. 67/2012 (10a.) SUSPENSIÓN. ES PROCEDENTE CUANDO EL ACTO RECLAMADO LO CONSTITUYE LA RESOLUCIÓN QUE RECAE A LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA. Octubre de 2012.
	1a./J. 2/2001 SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL ACTO RECLAMADO LO CONSTITUYE LA RESOLUCIÓN QUE RECAE A LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO POR LA LEY DE AMPARO, SIN QUE SEA FACTIBLE APlicar OTRO ORDENAMIENTO LEGAL. Abril de 2001.
CT 95/2012	2a./J. 76/2012 (10a.) SUSPENSIÓN DEFINITIVA. TRATÁNDOSE DEL PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN DE UN POLICÍA DE SU CARGO PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCEDE CONCEDERLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 138, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO. Agosto de 2012.
CT 152/2012	2a./J. 92/2012 (10a.) SUSPENSIÓN. NO PROcede CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE RESOLVER SOBRE LA PROPUESTA DE UN NUEVO NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADO DE SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Octubre de 2012.
Rev Inc Sus 4/2012	1a. CCLXX/2012 (10a.) SUSPENSIÓN CONTRA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN. EL ARTÍCULO 138, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, QUE IMPONE UNA CONDICIÓN AL QUEJOSO PARA HACER EFECTIVA AQUELLA MEDIDA, NO IMPIDE EL ACCESO A LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL. Diciembre de 2012.
	1a. CCLXIX/2012 (10a.) SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. EL ARTÍCULO 138, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, NO TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. Diciembre de 2012.
CT 190/2012	2a./J. 16/2013 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CUANDO SE RECLAMA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA A UN PRESIDENTE MUNICIPAL PARA SEPARARSE DEL CARGO. Marzo de 2013.
CT 148/2013	2a./J. 107/2013 (10a.) SUSPENSIÓN DEFINITIVA RESPECTO DE LAS CONSECUENCIAS DEL EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA ADUANERA. PROCEDE CONCEDERLA PARA EL EFECTO DE QUE LA AUTORIDAD FISCAL CONTINÚE CON EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, PERO SE ABSTENGA DE DICTAR RESOLUCIÓN MIENTRAS SE RESUELVE EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). Junio de 2013.
CT 144/2013	2a./J. 116/2013 (10a.) SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE OTORGARLA CONTRA LAS EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA PRACTICADAS AL

PERSONAL DE BASE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
Junio de 2013.

CT 265/2012

2a./J. 148/2012 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA EJECUCIÓN DE UNA AUTORIZACIÓN, PERMISO O LICENCIA A CARGO DE PARTICULARES. Septiembre de 2013.

2a./J. 138/2012 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS DE UNA AUTORIZACIÓN, PERMISO O LICENCIA. Septiembre de 2013.

CT 59/2012

2a./J. 120/2012 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS DE LA ORDEN DE SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. Octubre de 2012.

CT 281/2012

2a./J. 147/2012 (10a.) DECRETO QUE MODIFICA LAS TARIFAS DE LA LEY DE LOS IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y DE EXPORTACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS AL ACTUALIZARSE EL SUPUESTO PREVISTO EN LA FRACCIÓN II, INCISO G), DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO. Noviembre de 2012.

CT 368/2012

2a. LXXXV/2012 (10a.) CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL SECRETARIO DE JUGADO DE DISTRITO ENCARGADO DEL DESPACHO POR VACACIONES DEL TITULAR ESTÁ FACULTADO PARA DENUNCIARLA. Diciembre de 2012.

2a./J. 159/2012 (10a.) JURISPRUDENCIA. SU EMISIÓN Y PUBLICACIÓN NO CONSTITUYEN UN HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE MODIFICAR O REVOCAR EL AUTO DEL JUEZ DE DISTRITO EN QUE RESUELVA SOBRE LA SUSPENSIÓN. Enero de 2013.

CT 355/2012

2a./J. 2/2013 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA APLICACIÓN DEL ACUERDO POR EL QUE SE ACEPTAN COMO EQUIVALENTES A LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS NOM-041-SEMARNAT-2006 Y NOM-047-SEMARNAT-1999, LAS REGULACIONES TÉCNICAS QUE EN DICHO ACUERDO SE MENCIONAN, EXPEDIDO POR EL SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE OCTUBRE DE 2011. Marzo de 2013.

2a./J. 3/2013 (10a.) SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA APLICACIÓN DEL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE JULIO DE 2011. Marzo de 2012.

- CT 375/2012 2a./J. 15/2013 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA EL INMINENTE DESALOJO, DESTRUCIÓN O CLAUSURA DE LOCALES COMERCIALES FIJOS O SEMIFIJOS, SI EL INTERESADO NO ACREDITA CONTAR CON LA CÉDULA DE EMPADRONAMIENTO VIGENTE. Marzo de 2013.
- CT 476/2012 1a./J. 15/2013 (10a.) PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO CONTRA LA ORDEN DE APREHENSIÓN O DE COMPARCENCIA NO INTERRUMPE EL PLAZO PARA QUE OPERE AQUÉLLA, SIN EMBARGO, SI SE CONCEDE LA SUSPENSIÓN, EL TIEMPO QUE ÉSTA SUBSISTA DEBERÁ DESCONTARSE DEL NECESARIO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE DURANGO Y PUEBLA). Junio de 2013.
- CT 36/2012 P./J. 8/2013 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL. REGLAS PARA CONCEDERLA EN LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS CONTRA ÓRDENES DE APREHENSIÓN, TRATÁNDOSE DE DELITOS NO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Marzo de 2013.
- CT 551/2012 2a./J. 43/2013 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA REVOCACIÓN DEL NOMBRAMIENTO DE ALGÚN INTEGRANTE DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE DEL AYUNTAMIENTO DE PESQUERÍA, NUEVO LEÓN. Abril de 2013.
- CT 126/2013 2a./J. 81/2013 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROcede CONCEDERLA CONTRA LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL REGISTRO DEL CONTADOR PÚBLICO AUTORIZADO PARA DICTAMINAR ESTADOS FINANCIEROS DEL CONTRIBUYENTE. Agosto de 2013.
- CT 175/2013 1a./J. 98/2013 (10a.) SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. AUN CUANDO OPERE LA PRESUNCIÓN DE SU EXISTENCIA, EN TÉRMINOS DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 132 DE LA LEY DE AMPARO, PARA ACREDITAR LOS REQUISITOS DE LAS FRACCIONES I Y III DEL ARTÍCULO 124 DE ESE MISMO ORDENAMIENTO, DEBE DEMOSTRARSE, AUNQUE SEA INDICIARIAMENTE, QUE TAL ACTO AGRAVIA AL QUEJOSO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). Diciembre de 2013.
- CT 260/2013 2a./J. 10/2014 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA. Febrero de 2014.

CT 492/2012

1a. CLV/2014 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON AQUÉLLA DESDE EL MOMENTO MISMO DE SU OTORGAMIENTO Y NO A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN. SÓLO SE CONSIDERARÁ DESACATO SI UNA VEZ NOTIFICADA EJECUTA ACTOS CONTRARIOS A LA SUSPENSIÓN O NO REVOCAN LOS ACTOS EJECUTADOS CON ANTERIORIDAD A LA NOTIFICACIÓN, SIEMPRE QUE SU NATURALEZA LO PERMITA. Abril de 2014.

1a./J. 33/2014 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SURTE SUS EFECTOS AL DECRETARSE Y NO AL NOTIFICARSE. Junio de 2014.

1a./J. 34/2014 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LOS ACTOS CUYA SUSPENSIÓN SE ORDENÓ Y HAYAN SIDO EJECUTADOS POR LA AUTORIDAD ANTES DE LA NOTIFICACIÓN DE AQUÉLLA, DEBEN SER REVOCADOS PARA RETROTRAERLOS AL MOMENTO DEL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. Junio de 2014.

CT 77/2014

2a./J. 88/2014 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Septiembre de 2014.

CT 277/2014

2a./J. 2/2015 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROcede CONCEDERLA CONTRA LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 17 K Y 28, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014). Febrero de 2015.

CT 78/2015

2a./J. 78/2015 (10a.) INFORMACIÓN DE OPERACIONES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 31-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NO PROcede CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA APLICACIÓN DE DICHO PRECEPTO Y LAS REGLAS FISCALES RELACIONADAS CON LA OBLIGACIÓN PREVISTA EN ÉL. Septiembre de 2015.

CT 113/2014

1a./J. 56/2015 (10a.) SUSPENSIÓN. LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ACTO RECLAMADO SE VINCULE AL PAGO DE ALIMENTOS, NO EXCLUYE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. Octubre de 2015.

CT 88/2015

2a./J. 125/2015 (10a.) SUSPENSIÓN DEFINITIVA. PROcede CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE ESTABLECER EL AÑO MODELO DEL VEHÍCULO COMO FACTOR PARA DETERMINAR LAS LIMITACIONES A LA CIRCULACIÓN A QUE ESTARÁ SUJETO, QUE IMPONE EL PROGRAMA DE VERIFICACIÓN VEHICULAR OBLIGATORIA PARA EL DISTRITO FEDERAL. Octubre de 2015.

- CT 164/2015 2a./J. 148/2015 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 32-B, FRACCIONES V, IX Y X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, ASÍ COMO DE LAS NORMAS GENERALES QUE LAS DESARROLLAN. Noviembre de 2015.
- CT 249/2015 2a./J. 26/2016 (10a.) SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA EL ACTO RECLAMADO CONSISTENTE EN EL RETIRO FORZOSO DE JUECES Y MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS POR HABER CUMPLIDO LA EDAD LÍMITE ESTABLECIDA EN LA LEY CORRESPONDIENTE PARA PERMANECER EN EL CARGO. Febrero de 2016.
- CT 255/2015 1a./J. 21/2016 (10a.) LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL. Junio de 2016.
- CT 334/2015 2a./J. 41/2016 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013. Mayo de 2016.
- CT 154/2016 1a./J. 58/2016 (10a.) ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO CUANDO SE EMITE SIN LA INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL RECTORA, AUN CUANDO SÓLO SE AFECTE LA LIBERTAD PERSONAL DE MANERA INDIRECTA. Noviembre de 2016.
- AR 915/2016 2a. LXX/2017 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ARTÍCULO 129, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, NO CONTIENE UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA QUE HAGA EXIGIBLE AL LEGISLADOR UNA MOTIVACIÓN REFORZADA. Junio de 2017.
- 2a. LXIX/2017 (10a.) SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO LE ES APPLICABLE DIRECTA NI SUPLETORIAMENTE LA LEY DE AMPARO. Junio de 2017.
- 2a. LXXI/2017 (10a.) JUEGOS CON APUESTAS O SORTEOS. EL ARTÍCULO 129, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. Junio de 2017.

AR 352/2016

2a./J. 162/2017 (10a.) PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EN EL PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN DE MINISTERIOS PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN Y POLICÍAS FEDERALES MINISTERIALES, POR NO ACREDITARSE LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, RESULTA INAPLICABLE ESE PRINCIPIO. Noviembre de 2017.

CT 256/2016

2a./J. 7/2017 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA DETERMINACIÓN DE LA AUTORIDAD HACENDARIA DE DEJAR SIN EFECTOS EL CERTIFICADO DE SELLO DIGITAL PARA LA EXPEDICIÓN DE COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET (ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014). Febrero de 2017.

CT 399/2016

2a./J. 64/2017 (10a.) PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PARA EJECUTAR EL LAUDO. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO QUE CONTRA AQUÉL SE PROMUEVE POR LA PARTE A QUIEN FAVORECE PARCIALMENTE, SÓLO LA INTERRUMPE RESPECTO DE LAS CONDENAS CONTROVERTIDAS. Junio de 2017.

2a./J. 169/2019 (10a.) DEFINITIVIDAD. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESE PRINCIPIO RESPECTO DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE SINALOA, AL PREVER UN PLAZO MAYOR AL ESTABLECIDO EN LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

CT 139/2016

1a./J. 53/2017 (10a.) SUSPENSIÓN DEFINITIVA. HAY CASOS EN LOS QUE ES POSIBLE OTORGARLA CONTRA MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN PROCESOS CIVILES O MERCANTILES. Agosto de 2017.

CT 397/2016

1a./J. 50/2017 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN DE ACTOS RECLAMADOS NO PREVISTOS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO ("EN MATERIA PENAL"), DEBEN APLICARSE LAS NORMAS DE LA PARTE GENERAL, QUE PERMITEN PONDERAR LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO, EL PELIGRO EN LA DEMORA Y LA AFECTACIÓN AL INTERÉS SOCIAL. Octubre de 2017.

CT 306/2016

1a./J. 72/2017 (10a.) SUSPENSIÓN DEFINITIVA. LA ACREDITACIÓN DE LOS DAÑOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OTORGARLA. Diciembre de 2017.

CT 121/2017	2a./J. 115/2017 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL ANEXO 24 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2017 Y EL ANEXO 24 DE LA CUARTA RESOLUCIÓN DE MODIFICACIONES A LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2016. Septiembre de 2017.
CT 390/2016	2a./J. 135/2017 (10a.) RENTA. CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN XXX, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN. Octubre de 2017.
CT 25/2017	1a./J. 92/2017 (10a.) SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. EL JUZGADOR PUEDE CONCEDERLA PARA UN EFECTO DIVERSO AL SOLICITADO POR EL QUEJOSO. Diciembre de 2017.
AR 271/2017	<p>2a. CLIX/2017 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA, ES INCONSTITUCIONAL POR NO RESPETAR EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY REGLAMENTARIA. Octubre de 2017.</p> <p>2a. CLXII/2017 (10a.) REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. MEDIANTE ESTE RECURSO LA PARTE AGRAVIADA PUEDE CUESTIONAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO DE UN ORDENAMIENTO DIVERSO A LA LEY DE AMPARO APlicado PARA RESOLVER SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA. Octubre de 2017.</p> <p>2a. CLXIII/2017 (10a.) REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CUANDO A TRAVÉS DE ESE RECURSO SE IMPUGNA LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO DE UN ORDENAMIENTO DIVERSO A LA LEY DE AMPARO QUE SIRVIÓ DE FUNDAMENTO PARA RESOLVER SOBRE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. Octubre de 2017.</p> <p>2a. CLXI/2017 (10a.) COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES EN LAS QUE FIJA PRECIOS Y TARIFAS EN EL MERCADO DE HIDROCARBUROS. Octubre de 2017.</p> <p>2a. CLX/2017 (10a.) COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. DETERMINACIÓN DE LAS CONTRAPRESTACIONES, PRECIOS Y TARIFAS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO ECONÓMICO. Octubre de 2017.</p>
CT 207/2017	2a./J. 165/2017 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE ESTABLECER EL

MÉTODO DE PRUEBA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE DIAGNÓSTICO A BORDO (SDB), COMO FACTOR PARA DETERMINAR LAS RESTRICCIONES A LA CIRCULACIÓN DE LOS VEHÍCULOS. Enero de 2018.

AR 706/2017

2a./J. 163/2017 (10a.) RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES. Diciembre de 2017.

CT 442/2016

1a./J. 15/2018 (10a.) SUSPENSIÓN EN MATERIA PENAL. ES POSIBLE QUE TENGA EFECTOS RESTITUTORIOS CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA CITACIÓN PARA COMPARER A LA AUDIENCIA INICIAL DE FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN O RESPECTO A LA NEGATIVA DE DESAHOGAR PRUEBAS EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA. Agosto de 2018.

CT 367/2016

1a./J. 25/2018 (10a.) SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO PREVISTA EN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO 126 DE LA LEY DE AMPARO. SI NO SE ADMITE LA DEMANDA Y SE PREVIENE AL QUEJOSO PARA QUE SUBSANE ALGUNA IRREGULARIDAD, EL ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEBE PROVEER SOBRE LA CITADA MEDIDA CAUTELAR EN EL PROPIO AUTO EN QUE FORMULA ESE REQUERIMIENTO. Septiembre de 2018.

CT 266/2017

1a./J. 26/2018 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. POR REGLA GENERAL, NO ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO. Agosto de 2018.

1a./J. 35/2018 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EXCEPCIONALMENTE, ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO. Agosto de 2018.

CT 121/2018

2a./J. 87/2018 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROcede CONCEDERLA EXCLUSIVAMENTE CONTRA LA ETAPA FINAL DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN DE UN MAGISTRADO LOCAL, AL SATISFACERSE LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE AMPARO. Septiembre de 2018.

2a./J. 88/2018 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL ACTO RECLAMADO CONSISTENTE EN LA NO RATIFICACIÓN Y/O REELECCIÓN DEL CARGO DE MAGISTRADO LOCAL. Septiembre de 2018.

- CT 173/2018 2a./J. 98/2018 (10a.) SUSPENSIÓN. POR REGLA GENERAL, ES IMPROCEDENTE OTORGARLA CONTRA LA FORMALIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE UN CONTRATO DE CONCESIÓN PARA LA MEJORA Y MANTENIMIENTO EN LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO. Septiembre de 2018.
- CT 36/2018 P./J. 4/2019 (10a.) SUSPENSIÓN. EL JUZGADOR PUEDE CONCEDERLA PARA EFECTOS Y CONSECUENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPUESTAS POR EL QUEJOZO, PERO NO POR ACTOS NO RECLAMADOS EN LA DEMANDA. Febrero de 2019.
- CT 42/2018 1a./J. 55/2019 (10a.). SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE CONCEDERSE CUANDO UN INTERNO RECLAMA DE LAS AUTORIDADES PENITENCIARIAS LA OMISIÓN DE BRINDARLE ATENCIÓN MÉDICA, SI SE ADVIERTE QUE ESA SITUACIÓN COMPROMETE GRAVEMENTE SU DIGNIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL, AL GRADO DE EQUIPARARSE A UN TORMENTO. Agosto de 2019.
- CT 85/2018 1a./J. 70/2019 (10a.) SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA. Diciembre de 2019.
- CT 386/2018 2a./J. 67/2019 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA DETERMINACIÓN DE LA AUTORIDAD HACENDARIA DE NOTIFICAR EN LA PÁGINA DE INTERNET DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, LA RESOLUCIÓN PRELIMINAR QUE CONTIENE LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES DEL CONTRIBUYENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Mayo de 2019.
- CT 446/2018 2a./J. 72/2019 (10a.) DECLARACIONES ANUALES INFORMATIVAS DE PARTES RELACIONADAS A QUE REFIERE EL ARTÍCULO 76-A DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. NO PROcede CONCEDER LA SUSPENSIÓN SOLICITADA EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS. Junio de 2019.
- CT 96/2019 2a./J. 102/2019 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA APLICACIÓN Y EFECTOS DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019. Agosto de 2019.
- CT 309/2019 2a./J. 165/2019 (10a.) SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA APLICACIÓN Y EFECTOS DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019. Enero de 2020.

CT 517/2019	2a./J. 40/2020 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE OTORGARSE PARA QUE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE, DE INMEDIATO, ANALICE Y CERTIFIQUE EL MEJOR MEDICAMENTO PARA EL PADECIMIENTO DEL QUEJOSO, EN COMPARACIÓN CON LOS MEDICAMENTOS PREVISTOS EN EL CUADRO BÁSICO O COMPENDIO NACIONAL DE INSUMOS PARA LA SALUD. Octubre de 2020.
CT 54/2019	P./J. 3/2020 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO EN CONTRA DEL PLAN CONJUNTO PARA COMBATIR EL ROBO DE HIDROCARBUROS. DEBE NEGARSE CUANDO SE SOLICITE QUE LA AUTORIDAD ADOPE MEDIDAS QUE GARANTICEN LA DISTRIBUCIÓN Y SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE EN LAS ESTACIONES DE SERVICIO DONDE EL QUEJOSO DESARROLLA SUS ACTIVIDADES COTIDIANAS. Octubre de 2020.
CT 24/2020	2a./J. 36/2020 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL. NO PROCEDA CONTRA LA APLICACIÓN DE DISPOSICIONES DE TRÁNSITO Y VIALIDAD QUE RESTRINGEN LA CIRCULACIÓN DEL TRANSPORTE DE CARGA PESADA (LEGISLACIÓN DE JALISCO Y DEL MUNICIPIO DE MONTERREY, NUEVO LEÓN). Octubre de 2020.
CT 146/2019	P./J. 19/2020 (10a.) 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 OTORGUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO. Enero de 2021.
REV INC SUS 1/2020	<p>1a. VII/2021 (10a.) SUSPENSIÓN DEFINITIVA DEL ACTO RECLAMADO. EN TRATÁNDOSE DE FICHAS DE BÚSQUEDA PUBLICADAS POR LA AUTORIDAD MINISTERIAL, CON EL OBJETO DE QUE LA CIUDADANÍA COLABORE EN LA BÚSQUEDA DE PERSONAS SUSTRAÍDAS DE LA ACCIÓN DE LA JUSTICIA, PROCEDA OTORGARLA ÚNICAMENTE PARA EL EFECTO DE QUE SE ELIMINEN DE LAS MISMAS LOS SEÑALAMIENTOS DIRECTOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL QUEJOSO, PERO NO DEBEN SUPRIMIRSE EN SU TOTALIDAD. Marzo de 2021.</p> <p>1a. VI/2021 (10a.) FICHAS DE BÚSQUEDA DE PERSONAS SUSTRAÍDAS DE LA ACCIÓN DE LA JUSTICIA EMITIDAS POR AUTORIDAD MINISTERIAL. SU PUBLICACIÓN CON LOS DATOS GENERALES, EL NOMBRE Y LA FOTOGRAFÍA DE LOS SUJETOS BUSCADOS PARA EJECUTAR UNA ORDEN DE APREHENSIÓN, NO VIOLA EL DERECHO A LA PRIVACIDAD. Marzo de 2021.</p>
CT 154/2020	1a./J. 2/2021 (10a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA

LA NOTIFICACIÓN A LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD SOBRE EL INICIO DE LA ACCIÓN COLECTIVA EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 591 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Abril de 2021.

CT 267/2020

1a./J. 11/2021 (10a.) SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. CUANDO ÉSTE CONSISTE EN UNA DETERMINACIÓN JUDICIAL QUE ORDENA UN RÉGIMEN DE CONVIVENCIA PROVISIONAL EN FORMA PRESENCIAL Y LIBRE ENTRE UN MENOR DE EDAD Y EL PROGENITOR NO CUSTODIO, EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR LA ENFERMEDAD COVID-19, PERMITE QUE LA SUSPENSIÓN SE OTORGUE MODULANDO LA CONVIVENCIA PARA QUE SE REALICE A DISTANCIA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS, SIEMPRE Y CUANDO EL MATERIAL PROBATORIO CON QUE SE CUENTE AL PROVEER LA MEDIDA NO PERMITA FIJAR UNA DISTINTA COMO MÁS PROTECTORA DE SU INTERÉS SUPERIOR. Mayo de 2021.

CT 152/2021

2a./J. 29/2022 (11a.) SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE VACUNAR CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 AL PERSONAL MÉDICO DEL SECTOR PRIVADO, PARA EL EFECTO DE QUE SE LES APLIQUE EN LA MISMA FECHA Y EN IGUALES CONDICIONES QUE AL PERSONAL DE SALUD DEL SECTOR PÚBLICO. Agosto de 2022.

CT 6/2022

2a./J. 31/2022 (11a.) SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA. PROcede CONTRA ACTOS QUE TIENEN O PUEDEN TENER COMO CONSECUENCIA PRIVAR TOTAL O PARCIALMENTE, EN FORMA TEMPORAL O DEFINITIVA, DE LA PROPIEDAD, POSESIÓN O DISFRUTE DE DERECHOS AGRARIOS A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, SIN QUE PARA ELLO RESULTE APLICABLE EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 128, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO. Septiembre de 2022.

CT 160/2021

P./J. 5/2022 (11a.) SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Septiembre de 2022.

CT 8/2022

P./J. 8/2022 (11a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROcede CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A NIÑAS Y NIÑOS DE ENTRE CINCO Y ONCE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, SIEMPRE Y CUANDO EXISTA LA VACUNA AUTORIZADA POR PARTE DE LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS). Septiembre de 2022.

CT 255/2021

P./J. 7/2022 (11a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. PROcede CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A ADOLESCENTES DE DOCE A DIECISIETE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, DE LA VACUNA AUTORIZADA POR LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS), Y AÚN NO HA SIDO PROGRAMADO EL PERÍODO DE VACUNACIÓN PARA ESE GRUPO POBLACIONAL. Septiembre de 2022.

P./J. 6/2022 (11a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBET TRAMITARSE OFICIOSAMENTE EN LA VÍA INCIDENTAL CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A ADOLESCENTES DE ENTRE DOCE Y DIECISIETE AÑOS DE EDAD. Septiembre de 2022.

CC 104/2022

2a./J. 47/2022 (11a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL. NO PROcede RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DERIVADOS DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN I, APARTADO B, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 12 DE NOVIEMBRE DE 2021, ASÍ COMO DE DIVERSAS REGLAS Y ANEXOS DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2022, QUE SE REFIEREN A LA CONTABILIDAD DE QUIENES DEBEN LLEVAR CONTROLES VOLUMÉTRICOS. Octubre de 2022.

Rev Inc Sus 3/2022

2a./J. 71/2022 (11a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROcede CONCEDERLA EN CONTRA DE LA OMISIÓN DETRAMITAR EL PROCEDIMIENTO DE RATIFICACIÓN EN EL CARGO DE MAGISTRADO DE SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 92/2012 (10a.)]. Diciembre de 2022.

CC 118/2022

1a./J. 37/2023 (11a.) SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO PENAL ADVERSARIAL Y ORAL. CUANDO EN AMPARO INDIRECTO SE RECLAME EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, POR REGLA GENERAL, EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SUSPENSIÓN DEBE HACERSE EN EL CUADERNO PRINCIPAL DEL JUICIO Y EXCEPCIONALMENTE EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. Abril de 2023.

CT 302/2021

1a./J. 25/2023 (11a.) SUSPENSIÓN DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROcede SU CONCESIÓN EN RESPETO AL DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. Mayo de 2023.

CC 338/2022

2a./J. 22/2023 (11a.) 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. Junio de 2023.

CC 142/2022

2a./J. 31/2023 (11a.) SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE NORMAS FISCALES. NO DEBE CONCEDERSE CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN EL SISTEMA NORMATIVO DISPUESTO EN LA MISCELÁNEA FISCAL DE 2022, RELATIVO A LA EMISIÓN DE COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET (CFDI) DETIPO TRASLADO Y SU COMPLEMENTO CARTA PORTE. Julio de 2023.

CC 85/2023

1a./J. 195/2023 (11a.) SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PROcede CONCEDERLA CUANDO LA PARTE QUEJOSA RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE RECONOCERLE LA CALIDAD DE VÍCTIMA U OFENDIDO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL, Y SOLICITA LA MEDIDA CAUTELAR PARA EL EFECTO DE QUE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL NO APLIQUE ALGUNA DE LAS FORMAS DE TERMINACIÓN O DE SUSPENSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. Diciembre de 2023.

1a./J. 194/2023 (11a.) SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. NO PROcede CONCEDERLA CUANDO LA PARTE QUEJOSA RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE RECONOCERLE LA CALIDAD DE VÍCTIMA U OFENDIDO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL, Y SOLICITA LA MEDIDA CAUTELAR PARA EL EFECTO DE QUE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL SE ABSTENGA DE EJERCER LA ACCIÓN PENAL. Diciembre de 2023.

Rev Inc Sus 1/2022

1a./J. 191/2023 (11a.) SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA AMBIENTAL. DEBERES DE LAS PERSONAS JUZGADORAS AL RESOLVER SOBRE SU CONCESIÓN. Diciembre de 2023.

1a./J. 192/2023 (11a.) SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL. 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. Diciembre de 2023.

1a./J. 193/2023 (11a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. EL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL SE INTEGRA CON EL TEXTO CONSTITUCIONAL, LA LEY DE AMPARO, EL ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CONVENIO DE ESCAZÚ) Y LAS NORMAS CONVENCIONALES APLICABLES EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL. Diciembre de 2023.

CT 523/2019

P.J. 4/2024 (11a.) INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. PROCEDE PARA CONTROLAR QUE SE CUMPLA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. Mayo de 2024.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 8, 9, 10, 11, 14 y 16 puntos. Noviembre de 2024.

Actualmente, el juicio de amparo es el mecanismo más efectivo que existe en México para proteger los derechos humanos, tanto los reconocidos en la Constitución federal como los que se encuentran en los tratados internacionales de los que el país es parte. Desde su creación, el amparo se ha regido por distintas figuras jurídicas que tienen como finalidad mantener la estructura particular necesaria para que este juicio verdaderamente pueda cumplir con el fin último de garantizar los derechos fundamentales.

Una de estas figuras es la suspensión del acto reclamado. De forma general, esta medida tiene como finalidad detener de manera temporal e instantánea el acto de autoridad que se está reclamando, hasta en tanto no se resuelva el amparo en su totalidad, esto, para prevenir que con la ejecución del acto se vulneren de forma grave e irreparable los derechos de la persona que acudió al juicio.

La suspensión ha tenido varias modificaciones a través de los años. No solamente se ha reconfigurado a partir de reformas constitucionales y legales, sino que ha sido explicada y dotada de contenido mediante la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto se debe a que cuando surgió tenía un diseño sumamente rigorista que le otorgaba únicamente efectos paralizadores, por lo que no era vista como una verdadera medida cautelar, sin embargo, desde la reforma constitucional de 2011 y con la publicación de la Ley de Amparo de 2013 se añadieron elementos importantes que se deben tomar

Con este cuaderno de jurisprudencia se busca facilitar el estudio y operación de las reglas que rigen la suspensión en el juicio de amparo a las autoridades jurisdiccionales y todas las personas o asociaciones interesadas para contribuir a la construcción permanente de una justicia efectiva.

