

DIMENSIÓN NEOCONSTITUCIONAL DE LA SUSPENSIÓN: PUEDE TENER EFECTOS RESTITUTORIOS

Antonio ARÁMBURU MEJÍA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El pasado de la suspensión y el efecto restitutorio.* III. *El presente de la suspensión. Operadores jurídicos y el efecto restitutorio.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Para finales del 2016, se van a cumplir sesenta años, de aquella noche del 14 de noviembre de 1956 en la que el jurista Ricardo Couto presentó un estudio sobre la suspensión, en la primera sesión del ciclo de conferencias del Instituto Nacional del Amparo.

En la primera parte del estudio, se manifiesta la oposición al criterio imperante de la jurisprudencia.

...me esfuerzo por poner de relieve —dice el autor— la falsedad del principio en que pretende sustentarse dicho criterio, a saber: el de que la suspensión no puede ni debe producir los efectos del amparo; si tal criterio es justificado en cuanto impide a la suspensión nulificar el acto reclamado, porque esto es efecto exclusivo de la sentencia que se pronuncie en el juicio, pierde toda justificación si se aplica como un obstáculo para mantener al quejoso en el goce de la garantía violada, mientras el amparo esté en curso de tramitación...¹

En la claridad del texto está su contundencia. En cinco líneas don Ricardo dejó plasmado un razonamiento, que de haberse seguido por la jurisprudencia, nos habría ahorrado ciento veinte lustros de discusiones bizantinas.

* Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho. Abogado postulante en materia de Derecho Procesal Constitucional, siendo socio fundador de Arámburu, Saldívar y Vázquez, S. C.

¹ Couto, Ricardo, *Tratado teórico-práctico de la suspensión en el amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1973, p. 230.

Así es. La suspensión no anula, pero sí protege. Entonces, ¿por qué los juristas de tantas generaciones no hemos sido capaces de revertir dicho criterio? Incluso a pesar de que ya está en la nueva Ley de Amparo.

La respuesta sigue siendo la misma que en aquel tiempo:

...la jurisprudencia ha formado una clasificación de actos violatorios, con lo que no ha hecho sino embrollar la materia, dando lugar a decisiones contradictorias y contribuyendo con ello a desnaturalizar el amparo, restándole seriedad, y más aún, haciendo de él un medio para que las autoridades abusen del poder y para que los particulares se burlen de las disposiciones gubernamentales.²

A lo largo de este trabajo, expongo, en forma de hechos fácticos, las razones por las que estimo que seguimos igual que hace seis décadas.

II. EL PASADO DE LA SUSPENSIÓN Y EL EFECTO RESTITUTORIO

Es pertinente señalar la forma en que la suspensión ha sido reglamentada, poniendo en ello especial énfasis en los posibles efectos restitutorios de la misma. Con esto me propongo identificar el punto en que, a mi parecer, la legislación cometió el error de acotar la actividad y el prudente arbitrio judicial, para subordinar la concesión de la suspensión a un listado de requisitos pétreos que debían actualizarse.

Couto reseña que, en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 y en la Ley de Amparo de 1919, se establecía que la suspensión podría decretarse cuando se cumpliera con los requisitos señalados por el ordenamiento legal. Al respecto, señalaba que el empleo del verbo “poder” en la legislación, aludía a la facultad del juez para conceder la suspensión. Esta formulación subsistió hasta la Ley de Amparo de 1935, con la cual el sistema se apartó de su tradición, estableciendo que la suspensión “se decretará” cuando se actualicen los requisitos establecidos en la misma.³ Como se puede observar, el cambio es superlativo, pues mientras en el sistema anterior a 1935 se confería un voto de confianza al juez de amparo, a efecto de que este determinara en cada caso la oportunidad de otorgar la suspensión, a partir de la Ley de Amparo de 1935 se relegó el papel del operador jurídico, para convertirlo en un simple verificador de requisitos legales.

² *Ibidem*, p. 232.

³ *Ibidem*, pp. 47-49.

En diciembre de 1950 se llevó a cabo una importante reforma constitucional al artículo 107, fracción X. A través de esta reforma se reinsertó la fórmula empleada en los albores del siglo XX; es decir, se estableció que los actos reclamados “podrán” ser objeto de suspensión en los casos y con las garantías que estableciera la ley. Al respecto, Silvestre Moreno años antes señaló que “la ley ha concedido, pues, cierta amplitud a las facultades de los jueces de Distrito en cuanto a la suspensión del acto reclamado, dándoles algunas reglas generales para que conformen su criterio; *pero sin obligarlos a seguirlas estrictamente...*”.⁴

Ahora bien, desde los inicios de la Quinta Época de la jurisprudencia de la Suprema Corte, en 1937, ésta dejó en claro que si la autoridad responsable informaba al juez de amparo que el acto reclamado ya se había ejecutado, la suspensión debía negarse, ya que de lo contrario se darían efectos restitutorios a la medida cautelar, que sólo puede ordenarse en la sentencia que resuelve el fondo del amparo.⁵

Con base en este tipo de criterios Ricardo Couto advierte una insalvable contradicción en la lógica del juicio de amparo, ya que “como se ve, el principio de que la suspensión no puede producir los efectos del amparo, tanto funda la improcedencia de aquélla como su procedencia, toda vez que concediéndola o negándola se llega al mismo resultado, esto es, a dejar sin materia el juicio de garantías”.⁶ De lo cual depende que “...un principio que lo mismo sirve para sostener una tesis como para apoyar la tesis contraria, es un principio sin valor científico; un principio falso, que debe rechazarse”.⁷ De esta forma, nuestro tratadista advierte que “...si la suspensión sólo llena los suyos [fines] produciendo los efectos del amparo, debe admitirse que puede y debe producir esos efectos”,⁸ so riesgo de convertir al amparo en un “...recurso de escaparate, que sólo pueda servir para satisfacer nuestro orgullo nacional...”.⁹

De lo expuesto desprendemos una patética realidad, como de efecto dominó: el marco jurídico anterior a 1935 otorgaba libertad de decisión al juez; sin embargo, la jurisprudencia no lo vio así; esta jurisprudencia influyó para la modificación de la ley en dicho año; quince años de régimen formalista en las normas; la reforma de 1950 que unos pocos entendieron, como el multicitado autor Couto, la jurisprudencia prolongó el desacierto; sólo

⁴ *Ibidem*, p. 50.

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LIII, p. 3112.

⁶ Couto, Ricardo, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Idem*.

⁸ *Ibidem*, p. 47.

⁹ *Idem*.

algunos valientes se opusieron a la cerrazón (Guillermo Guzmán Orozco, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Enrique Pérez Gonzalez, Genaro David Góngora Pimentel, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jean Claude Tron Petit, Carlos Ronzon Sevilla, José Manuel de Alba y Alba, entre otros); hoy, con una nueva ley que permite los efectos restitutorios, tenemos jurisprudencia que dice lo contrario.

Triste favor nos hacen aquellos que al interpretar la Constitución, nos adelgazan la esfera jurídica y refuerzan la conducta abusiva de la autoridad. Quince años duró el error legislativo, pero ha tenido un efecto expansivo hasta nuestros días.

III. EL PRESENTE DE LA SUSPENSIÓN. OPERADORES JURÍDICOS Y EL EFECTO RESTITUTORIO

1. *La suspensión y los operadores jurídicos del amparo*

En este apartado, además de hablar de las normas, me enfocaré en los hombres que las aplican; los que participan en un juicio de amparo: quejoso, tercero interesado, autoridad responsable y juez constitucional. Uno más, que aunque no participa directamente, de alguna manera juega un papel relevante, es el académico que aporta luces de buena interpretación.

Lo que entre ellos deben lograr es un círculo virtuoso: buena fe, ánimo de equilibrio entre defensa de los derechos fundamentales y la gobernabilidad; pero especialmente, respeto a la Constitución y a las demás normas que rigen los actos reclamados y el proceso constitucional. Un círculo vicioso se presenta ante la ausencia de cualquiera de los anteriores elementos, sobre todo cuando la autoridad es arbitraria o corrupta, o el particular es tramposo.

A. *El quejoso*

Si analizamos nuestra sociedad actual, me parece que el panorama no es muy alentador. Empezando por los particulares y sus asesores legales y litigantes, con tristeza vemos a menudo, que existen muchos sin el mayor parámetro de autolimitación cuando de diseñar una estrategia legal se refiere. Como decía Eduardo J. Couture: “La abogacía puede ser la más sublime de las profesiones o el más vil de los oficios, dependiendo de la ética de quien lo practica”.

Iniciar un juicio de amparo mintiendo, no sólo es un recurso común, sino, además, se considera como una opción atinada; “inventa actos de ejecución irreparable y el juez no tendrá más que otorgar la suspensión”, son los consejos que algunos abogados ya mayores dan a sus jóvenes pupilos, incluso bajo el cobijo de colegios de abogados. No tapemos el sol con un dedo, esto es muy común y en lugar de que genere vergüenza, se toma como sinónimo de astucia. Esto ha generado desconfianza. De entrada, los jueces ya saben que las demandas que reciben, llevan una buena dosis de falsedades o por lo menos de sesgos que hagan favorecer la obtención de una medida cautelar.

Este *modus operandi* ha generado una de las paradojas del juicio de amparo: sirve para el abuso, es decir, se da una especie de operación aritmética en el sentido de que menos y menos da más, miento al juez, violento la ley y obtengo suspensión.

Ante un quejoso mentiroso, el juez se escuda diciendo que no puede prejuizar y que desgraciadamente no tiene las herramientas para combatir las triquiñuelas. Al foro le hacen falta litigantes como los de antaño, finos, leales, elegantes. Me viene a la cabeza una imagen de la novela de Arturo Pérez-Reverte y me imagino a litigantes que cara a cara, como dignos esgrimistas, contienden con mística de caballeros.¹⁰

Al tercero interesado aplican los mismos conceptos que al quejoso, pues se trata del otro gobernado a quien le podría generar perjuicio lo resuelto en la sentencia del juicio constitucional.

Agregaría simplemente que, teniendo un interés común con la autoridad, esa situación puede prestarse a contubernio con la misma, por lo que los jueces deben ser muy sensibles para poder mantenerse al margen de ello. No hay peor influencia negativa para resolver conforme a derecho, que una autoridad beligerante que, además, cuenta con el respaldo escondido del tercero interesado. Reconozco, sin embargo, que puede haber también un litisconsorcio limpio y honorable cuando se trata de autoridades probas y litigantes honestos.

B. *La autoridad responsable*

No porque yo lo diga, sino en virtud de una constante sensación en el medio de la abogacía, hay que reconocer que por lo general la autoridad administrativa es ventajosa, arbitraria y llega a ser corrupta. Utilizan principios como el de la presunción de legalidad de sus actos, para perpetrar

¹⁰ Pérez-Reverte, Arturo, *El maestro de esgrima*, España, Alfaguara, 1988, p. 54.

violaciones de derechos con base en el factor sorpresa. Con la causa de improcedencia del juicio de amparo, por consumación irreparable de los actos reclamados, la autoridad juega una carrera en contra del tiempo, para cristalizar la arbitrariedad impunemente.¹¹ El panorama es aterrador. Una autoridad que “opera bien”, sorprende al particular, lo acorrala, lo hostiga, le complica la defensa y en lo que el afectado reacciona presentando su demanda, la autoridad ya ejecutó y logró que el juicio se sobresea por carecer de materia. El acto se consume y la sentencia del juez lo deja firme, con lo cual la autoridad se ufana de que ya pasó su test de constitucionalidad.

Otro ardid que utilizan las autoridades es el de confeccionar estrategias de defensa inapropiadas. Menciono inapropiadas ya que, si bien es cierto que la autoridad tiene el carácter de parte, también lo es que primordialmente a través de la solicitud de informe, se le pide que explique lo que hizo. No puede aceptarse que la autoridad, dependiendo de lo que haya planteado el quejoso en su demanda, dé razones o explicaciones distintas a las que tuvo de origen para la emisión o ejecución de los actos, es decir, le está vedado variar a su conveniencia los antecedentes, causas, fundamentos de su actuación. Se tiene que limitar a relatar lo que hizo, sin aderezar sus escritos con elementos que no sean los que generaron su acto.

Cabe mencionar que esta tendencia litigiosa de la autoridad, ha generado criterios adversos a la suspensión. Es lógico que el gobierno busque convencer a los tribunales de la Federación con argumentos que en lugar de ampliar los principios que la rigen, los acoten o compliquen. Durante la mayor parte del siglo XX vivimos con una resistencia brutal de la administración pública hacia el juicio de amparo. Ahora debe ser distinto. Hay que hacer realidad aquello de que la fuerza del Estado (jueces federales), debe ser eficaz en contra del propio Estado en sus ramas legislativa y administrativa.

C. *Juez constitucional*

Al margen de los requisitos de capacidad y conocimiento que debe tener una persona para ser juez de distrito, considero que hay otro elemento insoslayable. Lo voy a llamar “el don de la sensibilidad constitucional”. Nótese que no se trata de un requisito que pueda estar contemplado ni en la Constitución, ni en los tratados internacionales y mucho menos en las leyes ordinarias.

Se trata de un elemento cosustancial al cargo del juez, sobre todo en estos tiempos de neoconstitucionalismo. Me refiero a que la persona que tiene

¹¹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, 2002, p. 83.

sensibilidad constitucional tiene un don que no se percibe desde un punto de vista teórico, sino en la realidad, al momento de que se hace presente. Ahora bien, lo que sí es fácilmente identificable, es la actitud contraria. Esa nos la topamos a cada rato y solemos identificarlo como formalismo.¹² Lo anterior trataré de explicarlo con varios ejemplos.

a. Don Guillermo Guzmán Orozco

Fue un destacado funcionario del Poder Judicial de la Federación, en el que ocupó varios cargos hasta ser nombrado, en 1982, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Guillermo Guzman Orozco tenía el don de la sensibilidad constitucional. Veamos parte de una ejecutoria que salió de su ponencia, hablando de suspensión:¹³

...los vecinos de una colonia o cualesquiera de ellos, tienen el interés en el aspecto urbano, estético, de jardines, etcétera, de su colonia, pues no podría decirse —pues la Constitución no lo dice— que la capital de la República es propiedad de los gobernantes en turno para el efecto de alterar el aspecto urbano, o suprimir parques y zonas verdes, o modificar el aspecto estético y urbanístico a su gusto, sin voz ni voto de los habitantes de la misma...

La característica que salta a la vista en este texto es que no es un lenguaje legalista. Las ideas que se expresan son de segundo orden. Sin desconocer la ley, se habla desde una perspectiva más elevada, la constitucional. Es un lenguaje sencillo, pues se entiende sin mayor esfuerzo. El enfoque que tiene, comulga con la esencia del juicio de amparo, ya que en vez de centrarse en que el quejoso cumpla con requisitos (la mayor parte de ellos de creación artificial por parte de la jurisprudencia), en lo que se enfoca es en la competencia y facultades de las autoridades. En efecto, él operaba con un pensamiento a la manera de: “veamos qué facultades tiene la autoridad para hacer lo que está haciendo”.

Don Guillermo tenía la costumbre de leer las sentencias de la Suprema Corte de Estados Unidos, que en varias épocas generó sentencias así: con argumentos de segundo orden, sin desconocer la ley, con lenguaje sencillo y enfocado en verificar la competencia y atribuciones de la autoridad para calificar el acto.

¹² Atienza, Manuel, *Curso de argumentación jurídica*, Madrid, Trotta, 2013, pp. 49-51.

¹³ Góngora Pimentel, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, México, Porrúa, 1999, p. 76.

b. Don Manuel Gutiérrez de Velasco

Don Manuel Gutiérrez de Velasco fue nombrado ministro de nuestra Suprema Corte en 1978 y fue uno de los más destacados miembros de la judicatura nacional. Gutiérrez de Velasco hacía referencia al “aroma” de los expedientes. “Siendo juez de distrito —decía él— con la primera lectura de las demandas de amparo que a diario llegaban, se podía percibir si había méritos o simple frivolidad”. Para resolver sobre la suspensión, esa primera impresión marcaba una fuerte influencia. Nada de que si la suspensión no debe tener efectos restitutorios, o que si la suspensión no puede crear otros derechos, o que si la suspensión no procede contra actos consumados. El juez, con la lectura de la demanda tenía suficiente para sentir por dónde.

Los buenos jueces no necesitan tanta jurisprudencia (muchas veces contradictoria), ni tanta regla para resolver. Mucho menos la explicación de la regla y, así casi indefinidamente, mermando la capacidad de raciocinio del juez. Esto es lo que ha pasado con el concepto de la apariencia de buen derecho. En la jurisprudencia ha requerido tanta explicación, que algo tan simple, se vuelve oscuro e inentendible.

Pienso que el hábito de leer con cuidado una demanda de amparo y dejar que surja ese “aroma”, no es más que una explicación natural y sencilla del famoso *bonus fumi iuris* o apariencia de buen derecho, que tanto trabajo ha costado entender al interior del Poder Judicial Federal. Así analizado, no debe relacionarse de manera tan estricta con los requisitos legales de procedencia, sino tomarlo en cuenta para que en caso de conflicto entre uno de los requisitos y el concepto constitucional de lo que es la suspensión y para qué sirve, el juez pueda valorar a qué darle mayor peso, por ejemplo, si tenemos una demanda de la cual se desprende la falta de competencia de la autoridad para dictar el acto reclamado, no debe anteponerse la afectación al orden público (como requisito, hoy ya muy cuestionable), para negar suspensión. Hay forma jurídica para salvar ese aparente obstáculo legal: ponderación, control difuso, interpretación conforme, etcétera, todas son técnicas para nutrir la argumentación jurídica.

c. Otros ejemplos de juristas

Se pueden mencionar otros ejemplos de juristas, tanto jueces como académicos, que claramente tienen esa facilidad para mostrar un lenguaje jurídico de segundo orden. Dejo al lector la elección de sus preferidos. Menciono algunos que me han resultado interesantes.

Emilio Rabasa: “Ni podemos considerar la Constitución como el ídolo de piedra de gesto perdurable, de inmutable y eterna fisonomía que es un dios en las religiones sin progreso”.¹⁴

Benjamín Nathan Cardoso: “Considero que cuando se encuentra que una norma, ya debidamente probada por la experiencia, llega a ser inconsistente con el sentido de la justicia o el bienestar de la sociedad, se debe titular menos en reconocerlo francamente y en abandonarla por completo”.¹⁵

Mariano Azuela: “Nada más peligroso que la aplicación automática de un principio al que se le atribuya la intangibilidad del tabú”.¹⁶

Fernando Vega: “Dejar temporalmente sin efecto las resoluciones pronunciadas por una autoridad, o las leyes promulgadas que están en vía de ejecución, en un caso particular, tal es el fin del auto de suspensión...”.¹⁷ “El autor de una ley o de un precepto general no tiene la doble vista suficiente para abarcarlo todo, ni sus ojos son los de un Panopteo o de un Argos”.

Jesús Orozco Henríquez: “Se trata, en suma, de mirar la garantía de la tutela judicial, a la luz de una concepción total o completa de la justicia...”.¹⁸

José Ramón Cossío: “...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”.¹⁹

El común denominador en el discurso de cada uno de los nombrados, es que tienen una concepción del orden jurídico, más allá de lo que establecen las leyes secundarias. Sus argumentos se construyen a través de categorías, principios, conceptos jurídicos, etcétera, que no tienen la limitación propia de las normas legislativas. Empezando por la Constitución y pasando a cualquier otro ordenamiento, se le da lectura en función de su significado y no meramente sobre la expresión. Así, podemos decir que sus posturas son de gran sensibilidad constitucional.

¹⁴ Rabasa, Emilio, *El artículo 14: estudio constitucional*, México, Tipografía del Progreso Latino, 1906, p. 29.

¹⁵ Nathan Cardoso, Benjamin, *La función judicial*, México, Prenzietto Editores, 1996, p. 77

¹⁶ Couto, Ricardo, *op. cit.*, p 14.

¹⁷ *Ibidem*, p.13.

¹⁸ Orozco Henríquez, Jesús, “Democracia, imperio del derecho y función jurisdiccional”, en Malem, Jorge *et al.* (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 303.

¹⁹ Engrose contradicción de tesis 255/2015, ponente José Ramón Cossío Díaz, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelto en sesión del 3 de febrero de 2016, p. 31.

d. Un caso

Ahora voy a mencionar un caso que nos funciona para ver lo que no es deseable. Acude la Comisión Federal de Electricidad en solicitud de amparo, en protección de sus intereses patrimoniales. En su demanda solicita la suspensión para el efecto de que un particular colindante a una de las instalaciones de la paraestatal, no pueda ejercer una autorización para operar una estación de servicio (gasolinera). Sostuvo que el otorgamiento de la suspensión generaría un beneficio al interés público. Con la medida otorgada, el tercero interesado estaría impedido para echar a andar la estación y, con ello, quedaba a salvo la CFE de algún accidente que provocara la afectación de las plantas que controlan el suministro de energía en varias entidades federativas. Sostuvieron en la demanda, que podría ser peligroso tener en la parte de su colindancia trasera una gasolinera, ya que si algo fallaba, se podrían provocar incendios y/o explosiones.

El juez de distrito “compró” el argumento. Expuso en su otorgamiento de la suspensión que una explosión afectaría al vecino, quien es una entidad paraestatal que controla, desde ese centro, el suministro de energía eléctrica que es una cuestión de interés público.

Sin duda hay interés público en que no se afecten las funciones que, como entidad paraestatal, tiene la CFE. El problema de la resolución fueron los supuestos y las consideraciones. Consideró el juez que tratándose de venta de combustible hay riesgo de explosiones. Como respaldo de su resolución, invocó unos criterios de colegiado, referentes a los eventos sucedidos en San Juan Ixhuatepec en 1984.

El error del juez fue confundir los efectos que puede generar un accidente con gas LP, con uno con gasolina. Ésta última no genera explosiones, sino incendios. Por la distancia y las características de los inmuebles colindantes, era imposible que eventuales flamas provocaran daños a las instalaciones de la CFE, entre otras cosas, por el desnivel entre un predio y el otro. Entonces, la concesión de la suspensión a una entidad gubernamental, afectó derechos adquiridos por un particular, es decir, la suspensión le sirvió a la autoridad para afectar al gobernado. Sobra decir que el particular contaba con los permisos suficientes para operar; sin embargo, la CFE se lo impidió, por lo menos, hasta que le negaron su amparo. Ese juez no tiene el don de la sensibilidad constitucional.

e. Otro ejemplo indeseable

Un presidente de la República con ánimo de blindaje para sus políticas y programas públicos. Antes de las importantes reformas a la Constitución,

que implicaron un cambio de mentalidad para transitar de un régimen de opresión a uno con mayor sentido democrático, a la autoridad bastaba con que se incluyeran en la ley sus facultades de control. Con base en ésta, el gobierno lograba sus objetivos y no había quién le pusiera trabas.

Esa situación cambió a raíz de que el amparo contra leyes empezó a tener un mayor juego en la arena judicial, es decir, si la administración pública tenía objetivos concretos, cabildeaba con los legisladores ordinarios para que a nivel de la ley estuviera su respaldo para actuar.

Ya no es suficiente con utilizar la ley para ejecutar planes y programas oficiales, en tanto que si contradicen la Constitución, se pueden anular por un juez federal. Por ello, el Ejecutivo ahora recurre a incrustar en la Constitución aquellas cuestiones que quiera dejar fuera del control jurisdiccional. Formula una iniciativa de reforma, la somete al Constituyente permanente y cumplido el procedimiento y las mayorías necesarias, no hay posibilidad alguna de que le den marcha atrás.

Así sucedió en relación con las resoluciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (referidos en adelante, respectivamente, como el Ifetel y la Cofece). Por reforma a la fracción VII, del párrafo vigésimo, del artículo 28 constitucional, del 11 de junio de 2013, se suprimió la posibilidad de que los particulares afectados por resoluciones de dichos organismos, obtengan suspensión en tanto se tramita el juicio de amparo.

En el siglo XXI tenemos una disposición constitucional propia del gobernismo de los siglos XIX y XX. Nada más alejado del neoconstitucionalismo, en el sentido de contar con un Poder Judicial fuerte y confiable, capaz de mantener el equilibrio entre la gobernabilidad y la adecuada defensa de las libertades individuales.

Me da la impresión de que el gobierno tuvo temor de dejar en manos de los jueces federales la decisión, caso por caso, de otorgar o no la suspensión. ¿Por qué no confiar en los jueces? A pesar de que la Constitución y la nueva Ley de Amparo les reconocen amplias facultades para resolver allegándose de informes y documentos y teniendo mayores atribuciones para fallar con mayor conocimiento de causa. No bastó al gobierno la gran actuación que mostró el Poder Judicial Federal en 2009 y 2010, con el famoso caso de las licitaciones 20 y 21, a través de las cuales se licitaron las bandas 1.7 y 2.1 MHz. A pesar de que un tercero interesado se empeñó en descarrilar dichos procedimientos, mayoritariamente se negaron las suspensiones solicitadas por consideraciones hechas por los jueces y magistrados. Ese episodio fue un ejemplo de cómo este tipo de cuestiones se deben dejar en manos del Poder Judicial Federal.

Al contrario, a este respecto, hoy tenemos un panorama restrictivo para los particulares y de nula participación para los jueces en materia de suspensión. Aquellos no pueden impugnar resoluciones intermedias, tampoco pedir suspensión, con lo cual cualquier resolución de la Cofece o del Ifetel podrán ejecutarse de inmediato, salvo, en el caso de la primera, si impone multa o alguna de las sanciones ejemplares a que se refiere el precepto constitucional, caso en el cual existe una suspensión “automática” que tampoco tiene que decretar el juez. La Constitución se convirtió en ley, con los riesgos que ello implica, pues es imposible imaginar todos los casos que se vayan a dar en la realidad. Ante ello, no hay nada que hacer, el texto constitucional ató de manos a los jueces y cercenó un derecho fundamental de los particulares.

2. *La jurisprudencia y los efectos restitutorios de la suspensión*

Por último, me gustaría desarrollar algunas breves reflexiones en torno a la jurisprudencia que el Poder Judicial Federal ha emitido recientemente en relación con la suspensión y el efecto restitutorio de la misma. Como se sabe, la Ley de Amparo de 2013 reconoció en el segundo párrafo de su artículo 147, la posibilidad de que la suspensión se otorgue con efectos restitutorios, siempre que esto sea jurídica y materialmente posible.

En atención a este nuevo paradigma en la suspensión, el ministro José Ramón Cossío ha sostenido criterios de la máxima importancia. En ellos ha señalado que la suspensión puede producir los efectos prácticos de la sentencia de amparo y que, 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.²⁰

Una interpretación como la anterior posiciona al juez en una situación privilegiada para resolver sobre la suspensión, ya que esta forma de entenderla, pone el acento, una vez más, y de manera específica, en la facultad

²⁰ Engrose contradicción de tesis 255/2015, *op. cit.*, p. 32. A través de ésta se concedió la suspensión en contra de un lanzamiento ejecutado.

discrecional del juez, a través de un actuar racional que atiende a los aspectos fácticos del caso concreto y no lo circunscribe a ser un simple verificador de los requisitos legales de la suspensión, dotando con este proceder a la suspensión con efectos restitutorios, de la premisa lógica que la misma figura requiere.

No obstante, me parece que una vez más la jurisprudencia emitida por diversos órganos jurisdiccionales ha intentado identificar un esquema mucho más complejo para el estudio de la suspensión con efectos restitutorios, lo que puede terminar por embrollar (como dijera R. Couto) el sistema de la medida cautelar del juicio de amparo, tergiversando por completo el sentido y fin de la suspensión. Al respecto, se ha señalado en una tesis aislada emitida específicamente en relación con la suspensión con efectos restitutorios que:

...el Constituyente ordenó que se observaran mayores requisitos para normar el juicio de ponderación y el otorgamiento de la medida, con el propósito de evitar el abuso y controlar la discrecionalidad del Juez al proveer sobre su otorgamiento, con el fin de que esa discrecionalidad no resulte en arbitrariedad, con la consecuente lesión al interés social...²¹

De lo anterior, se ha concluido que "...en el imperio de la actual [Ley de Amparo], debe regir el mismo principio de cumplimiento de todos y cada uno de los que deban satisfacerse para proveer sobre la medida cautelar".²²

Si nos regresamos a 1956, creo que podemos convenir que una forma de interpretar la fracción X del artículo 107 constitucional y la Ley de Amparo, resulta anacrónica y regresiva. De una buena vez, aceptemos que lo que impera es el prudente arbitrio judicial para resolver sobre la suspensión.

IV. CONCLUSIONES

1. Es indispensable que los jueces de amparo tengan el don de la sensibilidad constitucional.
2. En los tiempos del neoconstitucionalismo, no es concebible una mecánica de resolución de la suspensión basada en un automatismo judicial.

²¹ Tesis IV.2o.A.63 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 4 de julio de 2014.

²² *Idem.*

3. Dicha medida cautelar, para cumplir sus fines, puede tener efectos restitutorios.
4. El Poder Judicial debe hacer una *tabula rassa*, para erradicar los criterios confusos que han embrollado lo que es sencillo de entender.
5. La apariencia del buen derecho, es una herramienta para resolver lo más apegado a la justicia del caso concreto, pero no constituye un requisito de procedencia.
6. Las determinaciones de suspensión, al ser providencia de justicia provisional, deben mantener un sano equilibrio entre las partes, de manera tal que ninguna tenga el incentivo de eternizar el juicio.
7. Para lograr lo anterior, los jueces tienen amplias facultades para fijar los términos y condiciones en que surtirá efectos la medida cautelar bajo un sano equilibrio entre gobernabilidad y protección de los derechos humanos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ATIENZA, Manuel, *Curso de argumentación jurídica*, Madrid, Trotta, 2013.
- COUTO, Ricardo, *Tratado teórico-práctico de la suspensión en el amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1973.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, México, Porrúa, 1999.
- MALEM, Jorge *et al.* (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- NATHAN CARDOZO, Benjamin, *La función judicial*, México, Pereznieto Editores, 1996.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Democracia, imperio del derecho y función jurisdiccional”, en MALEM, Jorge *et al.* (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- PÉREZ-REVERTE, Arturo, *El maestro de esgrima*, España, Alfaguara, 1988.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14: estudio constitucional*, México, Tipografía del Progreso Latino, 1906.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, 2002.