

*Jorge Ulises Carmona Tinoco**

El otorgamiento de la suspensión definitiva en el caso de la industria del acero: consecuencias y perspectivas

SUMARIO: I. Marco teórico y conceptual. II. Concepto y características de las medidas cautelares. III. La medida cautelar denominada suspensión, en el amparo administrativo. IV. Aportaciones de algunas jurisprudencias recientes en materia de suspensión en el amparo. V. La decisión sobre suspensión en el caso del amparo interpuesto por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica, contra la reducción de aranceles para la importación de acero. VI. Corolario.

I. Marco teórico y conceptual

En todas las áreas del derecho subyacen intereses encontrados y existe una búsqueda de orden, la cual se satisface *prima facie* a través del uso de lo que denominamos presunciones de inicio o de arranque del ordenamiento. Dichas presunciones implican al menos dos cosas, que el derecho contiene una precalificación de hechos, actos y situaciones, y que éstas determinan en casos concretos quién tiene la carga inicial de accionar y una mayor carga de probar, así como a quién corresponde simplemente resistir, hasta en tanto los operadores jurídicos califiquen de manera definitiva los ya señalados hechos, actos y situaciones.

En ocasiones, dichas presunciones de inicio van modificándose de manera paulatina, hasta incluso llegar a dar giros de 180 grados. Un ejemplo

* Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Investigador Nacional por el CONACYT; Defensor de Derechos Universitarios en la UNAM.

muy claro de lo anterior es lo que ha sucedido con el enorme desarrollo normativo del área de los derechos humanos, específicamente en temas como la tortura, en la que existía en un primer momento una presunción a favor de la actuación regular de la autoridad, de manera que quien afirmara que había sido torturado tenía la carga de la prueba de comprobar sus afirmaciones para que se procediera en consecuencia; ante la dificultad que esto representaba, la jurisprudencia internacional inclinó la presunción a favor de la persona, de manera que si alguien afirmaba que había sido torturado esto generaba en la autoridad la carga de la prueba de demostrar que esto no había sido así y que su actuación había sido respetuosa de los derechos humanos.

Por lo regular, la presunción de inicio se fundamenta en una ponderación, ya del juez, ya del legislador, acerca de aquello que, ante dos o más posibles escenarios, llevaría a una consecuencia menos dañosa para el ordenamiento y, por otro lado, de lo que es en un momento dado “sacrificable”.

Esto es precisamente el tipo de procedimiento que impera a la hora de decidir sobre la figura de las medidas cautelares, mismas que analizaremos de manera panorámica a continuación.

II. Concepto y características de las medidas cautelares

Las *medidas cautelares*, conocidas también como medidas *provisionales* o *precautorias*, es un concepto que surge inicialmente en el ámbito del derecho procesal privado, y se refiere precisamente a las medidas que está facultado para decretar un órgano jurisdiccional, a solicitud de las partes o inclusive de oficio, con el fin de conservar la materia objeto del proceso y garantizar la eficacia de la eventual decisión de fondo. Desde el ángulo de las partes, este tipo de medidas sirven para evitar actos que, de llevarse a cabo o consumarse, puedan causar posibles daños graves, irreparables o de difícil reparación, hasta en tanto es dictada la sentencia definitiva (Fix-Zamudio & Ovalle Favela, 2001, p. 2484).

Para Calamandrei, la providencia cautelar es la anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma. Son un medio predisuesto para el mejor éxito de la providencia definitiva, que a su vez es un medio para la actuación del derecho; es decir, son en relación a la finalidad última de la función jurisdiccional, *instrumento del instrumento* (Fix-Zamudio & Ovalle Favela, 2001, p. 2484).

Los aspectos anteriores han servido de base a la doctrina para elaborar las nociones de *fumus boni iuris* (aparición del buen derecho) y *periculum in*

mora (peligro en la demora), como los elementos esenciales que deben ser acreditados por aquel que solicite la adopción de una medida cautelar.

El *fumus boni iuris*, desde el punto de vista del juez, es la apreciación provisional que éste hace de la adecuación a derecho de las pretensiones de las partes, es decir, cuál es y a quién asiste la presunción de inicio o arranque de acuerdo con el ordenamiento. Piero Calamandrei, señaló que “la cognición cautelar se limita en todo caso a un juicio de probabilidad o de verosimilitud” (De la Sierra, 2004, p. 281). En opinión de Susana de la Sierra, el *fumus* se vincula a la existencia de una situación jurídica que requiere protección en tanto no se dicte sentencia definitiva en el pleito (De la Sierra, 2004, p. 260).

Segundo Menéndez Pérez afirma que “el examen provisional, con base en una aportación aún no completa de los datos y razonamientos que contradictoriamente afluirán al proceso, que conlleva la toma en consideración de aquel criterio, constituye ciertamente un riesgo, pero para un Estado de Derecho siempre será, o deberá ser, más temible, el riesgo de la irreversible conculcación del Derecho” (Consejo General del Poder Judicial, 2004, p. 206). La apariencia del buen derecho no es una noción incontrovertible, se enfrenta por lo regular a la exigencia de no prejuzgamiento del fondo de la cuestión. Lo que se pretende es marcar un límite a la decisión cautelar, a efectos de que no llegue al grado de hacer superflua o simplemente reiterativa la decisión de fondo, misma que se dicta tomando en cuenta todos y no solo algunos elementos aportados en el proceso.

Con relación al *periculum in mora*, es recurrente la cita a Chiovenda quien señaló “el tiempo necesario para tener razón no ha de perjudicar a quien la tiene”. Así, el perjuicio que la mora procesal puede ocasionar a los intereses implicados en el proceso, hace necesaria la existencia de las medidas cautelares (De la Sierra, 2004, p. 223). Esto significa que un elemento de las medidas consiste en demostrar la urgencia de la adopción de las mismas, el peligro que existe en la afectación a una determinada situación o derecho de no ser adoptadas.

Respecto a la oportunidad para plantear las medidas, éstas pueden adoptarse de manera previa al inicio del proceso o durante la tramitación del mismo, en tanto se dicta la sentencia firme que le ponga fin, o cuando termina definitivamente el juicio por alguna otra causa de manera que siguen la suerte de lo principal, que es el proceso (Fix-Zamudio & Ovalle Favela, 2001, p. 2484).

Los elementos comunes en las medidas cautelares, en la ameritada opinión de Fix-Zamudio, son (Fix-Zamudio & Ovalle Favela, 2001, p. 2484):

- Su *provisionalidad* o *provisoriedad*, en cuanto que tales medidas, decretadas antes o durante un proceso principal, solo duran hasta la conclusión de éste;
- su *instrumentalidad* o *accesoriedad*, en cuanto que no constituyen un fin en sí mismas, sino que nacen al servicio de un proceso principal;

- su *sumariedad* o *celeridad*, en cuanto que, por su misma finalidad, deben tramitarse y dictarse en plazos muy breves;
- su *flexibilidad*, en razón de que pueden modificarse cuando varíen las circunstancias sobre las que se apoyan.

Dentro de la clasificación de la naturaleza de actividad jurisdiccional, las medidas cautelares constituyen el tercer tipo concebible, junto con la declarativa y la ejecutiva, un *tertium genus*. Para esta concepción, la tutela cautelar, si bien no debe ampliarse hasta abarcar cualquier tipo de tutela preventiva, provisional o interina, no incluye solo las medidas de aseguramiento de una eventual ejecución forzosa, sino todas aquellas que garanticen la eficacia de la futura sentencia.

De esta forma, de un lado deben reputarse cautelares no solo las medidas que garanticen la efectividad de los futuros pronunciamientos de condena, sino también las que aseguren futuros pronunciamientos merodeclarativos o constitutivos; y, por otro lado, la tutela cautelar no tiene por qué limitarse a medidas de aseguramiento o conservación, sino que son concebibles en ciertos casos como tutela cautelar las medidas de anticipación o satisfacción provisional de la pretensión (De la Oliva Santos, et al., 2000).

III. La medida cautelar denominada suspensión, en el amparo administrativo

En el ámbito administrativo tiene incidencia el amparo en dos modalidades, como contencioso administrativo (que se tramita en dos instancias) o como casación (que se tramita por lo regular en una sola instancia). En el caso del amparo de doble instancia, solo tiene cabida contra actos que no son susceptibles de ser llevados ante los tribunales contencioso administrativos. El amparo-casación, en cambio, tiene cabida cuando se impugnan las sentencias o resoluciones que pongan fin al juicio emitidas por los mencionados tribunales de lo contencioso administrativo.

En ambos casos tienen incidencia las medidas cautelares,¹ pero para efectos de nuestro trabajo únicamente nos concentraremos en las que pueden

¹ En el caso del amparo casación, la autoridad competente para decidir sobre la suspensión es aquella señalada como responsable, esto es, el juez o tribunal que corresponda (ver artículo 170 de la Ley de Amparo).

dictar los jueces de distrito, en los casos cada vez más excepcionales que conozcan de manera inmediata de la impugnación de los actos y omisiones de las autoridades administrativas. La suspensión de los actos reclamados vía amparo es relevante pues ha servido de modelo a la que llevan a cabo los tribunales de lo contencioso administrativo en México y, de este modo, ha marcado una especie de paradigma a este respecto, sin que ello signifique que es una institución acabada o siquiera ajustada a estándares modernos.

En el caso del amparo, la suspensión tiene como fundamento constitucional el artículo 107, fracción X, párrafo primero, que establecía en su versión anterior a la reforma del 6 de junio de 2011:

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

De igual forma, la Constitución también hace alusión a las consecuencias de que la autoridad no cumpla con la suspensión en la fracción XVII del artículo 107, que señalaba:

“La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare”.

Dicho texto, en las fracciones señaladas, sufrió una profunda modificación derivada de la reforma ya mencionada, para quedar como sigue:

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.*

XVII. La autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente;

Por otro lado, la Ley de Amparo regula lo relativo a la suspensión en el amparo indirecto en los artículos 122 a 144. Cabe señalar que se está en

espera de que sea aprobada la nueva regulación de la suspensión en la Ley de Amparo, que deberá dar cuenta de los cambios constitucionales que hemos apuntado.

La suspensión, tal cual se encuentra regulada en la Ley de Amparo, puede adquirir diversas modalidades, según sea de oficio, que a su vez puede ser de plano, o a petición de parte.

En los casos que no den lugar a la suspensión de oficio, por exclusión, es posible solicitar la suspensión a petición de parte. Los requisitos para que ésta pueda ser decretada son:

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

Se considerará, 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;
- b.- la producción y el comercio de drogas enervantes;
- c.- se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;
- d.- se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;
- e.- se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;
- f.- se impida la ejecución de la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza;
- g.- se permita el incumplimiento de las órdenes militares;
- h.- se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas; y
- i.- 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 Política

de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

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

La Ley de Amparo da pie a otra modalidad procesal dentro del marco de la suspensión a petición de parte, que es la de la *suspensión provisional* del acto reclamado, que puede ser dictada por el Juez de Distrito con la sola presentación de la demanda cuando existiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso. En estos casos el Juez tiene facultades para:

- 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, a la que se arriba luego de tramitada la petición por vía incidental.
- Tomar las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible.
- Tomar las medidas que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal.

Los efectos de la suspensión a petición de parte consisten en que queda fijada judicialmente la situación en que habrán de quedar las cosas y adoptadas las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, siempre que no haya algún tipo de cambio en las circunstancias que amerite también la modificación de la medida cautelar.

Cuando se trate de casos en que puedan ser ocasionados daños o perjuicios a un tercero, para efectos de conceder o no la suspensión, el Juez de Distrito fijará al quejoso una garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se causaron con la suspensión, si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo. Si la afectación no es estimable en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

En este mismo supuesto, la suspensión concedida puede quedar sin efecto si el tercero, a su vez, da caución suficiente: a) para restituir las cosas al es-

tado que guardaban antes de la violación de garantías y b) pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo. La contrafianza no debe ser admitida, si pudiera quedar sin materia el amparo al ser ejecutado el acto reclamado, o si la afectación que éste pudiera provocar no es estimable en dinero.

Otro de los supuestos previstos por la Ley de Amparo es la suspensión contra el cobro de contribuciones, misma que el juez podrá conceder discrecionalmente, pero en todo caso surtirá efectos si previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda.

El depósito no se exigirá:

- a.- Cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o
- b.- cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o
- c.- cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago. En este caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

La suspensión de oficio o la concedida a petición de parte dura en sus efectos hasta en tanto es decidido el amparo en el fondo o terminada su tramitación, pero como ya señalamos, esto no es obstáculo para que pueda ser modificada si las circunstancias que la originaron cambian.

Por supuesto un complemento necesario para comprender a cabalidad la figura de la suspensión en el amparo, implicaría conectar o vincular diversas hipótesis en que la normatividad no se siga cabalmente con el tema de los recursos en el juicio de amparo, lo que dejamos únicamente mencionado pues excedería el propósito del presente trabajo.

IV. Aportaciones de algunas jurisprudencias recientes en materia de suspensión en el amparo

Como puede apreciarse del desarrollo que presentamos sobre la suspensión en el amparo, la conservación de la materia del proceso y el *periculum in mora* parecen ser los faros que guiaron en mayor medida al legislador, pero no se observa una construcción a partir del *fumus boni iuris*, que permita in-

clusive adelantar los efectos del fallo de fondo a quien derive un mejor derecho a partir de un previo análisis.

No obstante lo anterior, los precedentes de los tribunales federales arrojan algo a este respecto, según se puede apreciar, por ejemplo, en la jurisprudencia bajo el rubro “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”,² en la que se afirma:

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 suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquella 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

² Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Abril de 1996; Tesis: P./J. 15/96; Página: 16. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 15/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

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.

Otra jurisprudencia en el mismo sentido que la anterior establece como rubro "SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO",³ en cuyo texto también se hace alusión a los efectos restitutorios que en ciertos casos puede adoptar la suspensión:

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 del 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

³ Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Abril de 1996; Tesis: P/J. 16/96; Página: 36. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 16/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

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.

Las jurisprudencias anteriores por provenir del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ser vinculantes, significan el estándar vigente en la materia por lo que puede afirmarse que inician una nueva etapa en la consideración de la suspensión como medida cautelar, con respecto a los elementos básicos que impulsan a éstas y además respecto a la posibilidad de que en ciertos casos tengan efectos restitutorios, con lo cual se superan criterios vigentes por décadas sobre los efectos y alcances que se limitaban como máximo a mantener las cosas en la situación que se encontraban hasta en tanto se decidiera el fondo del asunto.

Con respecto a las diversas ramas del ordenamiento estos avances son importantes, pues una de las reglas básicas del amparo de doble instancia es que puede acudirse al mismo, obviándose el agotamiento previo los recursos o medios de defensa ordinarios disponibles, si para la suspensión de los actos que se reclaman se exigen mayores requisitos que los que exige la ley de amparo para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley (artículo 73, fracción XV).

Los criterios vinculantes del Pleno de la Suprema Corte han comenzado a desplegar sus efectos, generado a su vez diversas tesis a nivel de los Tribunales Colegiados de Circuito, en las que se hace alusión a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, como parámetros a la hora de decidir temas de suspensión del acto reclamado.

En la jurisprudencia bajo el rubro “APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. ALCANCES”,⁴ se matizaron los alcances del examen de apariencia del buen derecho, con el fin de evadir su aplicación en casos en que la apariencia misma sea controvertida e implique un examen propiamente de fondo del asunto, lo cual acentúa un amplio margen de apreciación en el órgano jurisdiccional a la hora de evaluar la concesión o no de la medida. En la mencionada tesis se señaló:

“Si bien es cierto que con base en la teoría de la apariencia del buen derecho existe la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado cuando es evidente que en relación con el fondo del asunto asiste un derecho al quejoso que hace posible anticipar con cierto grado de acierto que obtendrá la protección federal que busca, tal posibilidad no llega al extremo de hacer en el incidente de suspensión un estudio que implique profundidad en argumentos de constitucionalidad, pues esto es propio de la sentencia que se emita en el juicio principal. Así pues, si en el caso de que se trate no es tan claro preestablecer con sólo “echar un vistazo” a la apariencia del buen derecho si la actuación de la autoridad está apegada a la ley, o bien, si es el peticionario de garantías quien tienen razón en cuanto la tilda de inconstitucional, no cobra aplicación la teoría en comento.”

En la tesis bajo el rubro “SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA RESOLVER SOBRE SU PROCEDENCIA ES FACTIBLE ANTICIPAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO, CON BASE EN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA”,⁵ se justificaron los efectos positivos y no mera-

⁴ Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XVI, Diciembre de 2002; Tesis: VI.3o.A. J/21; Página: 581. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. Incidente de suspensión (revisión) 111/2002. Maximiliano Jiménez Ramírez. 4 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: José Guerrero Durán.

⁵ Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXII, Agosto de 2005; Tesis: II.1o.P.141 P; Página: 2042. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. Queja 18/2005. 28 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Arturo Sánchez Valencia. Secretario: Julio César Gutiérrez Guadarrama.

mente suspensivos de la medida cautelar en el amparo en materia penal, a la luz de los siguientes argumentos:

“Es posible adelantar los efectos propios de la sentencia de amparo en la medida cautelar solicitada; cuando el motivo de queja lo constituya la determinación judicial atinente a la libertad provisional bajo caución, dada la naturaleza del acto y el derecho subjetivo público reclamado como violado; ello, a fin de evitar que se causen al quejoso perjuicios de imposible reparación, en razón de que, mientras se tramita el juicio de amparo y causa ejecutoria la sentencia permanecerá privado de la libertad, en caso de que incumpla con los requisitos exigidos para gozar de su libertad provisional; de ahí que sea válido apreciar la inconstitucionalidad del acto reclamado, si con ello se evitan notorios perjuicios de difícil o imposible reparación por el peligro en la demora.”

Un ejemplo más es la tesis bajo el rubro “SUSPENSIÓN PROVISIONAL. CASO EN EL QUE TRATÁNDOSE DE TRABAJADORES DEBE CONCEDERSE DICHA MEDIDA CAUTELAR SIN CONDICIONAR SUS EFECTOS AL OTORGAMIENTO DE GARANTÍA ALGUNA”,⁶ se utilizaron las nociones aludidas a favor de la parte trabajadora en un juicio laboral, en los que el rigor del texto de la propia Ley de Amparo se mitigó de la siguiente manera:

“... atendiendo a los principios de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora que rigen la suspensión provisional, así como el que los agraviados no cuentan con ingresos suficientes para cumplir con la garantía impuesta por el Juez de Distrito, al encontrarse sujetas sus percepciones a que se emita un laudo a su favor; mientras que el tercero perjudicado tiene mayores posibilidades de solventar los inconvenientes que pudiera generarle la concesión de la suspensión; el incumplimiento en la exhibición de la garantía traería como consecuencia que el acto reclamado se ejecutara, dada su inminencia, y ello podría originar la imposibilidad del pago de las prestaciones reclamadas por dichos trabajadores en el juicio laboral de origen, quedando en peligro su subsistencia; por lo que en esos casos la suspensión provisional debe concederse sin condicionar sus efectos al otorgamiento de garantía, sin perjuicio de lo que se resuelva en la definitiva.”

⁶ Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXIII, Abril de 2006; Tesis: X.1o.76 L; Página: 1192. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO. Queja 14/2006. Armando Adriano Hernández y otro. 3 de febrero de 2006. Mayoría de votos. Disidente: Joel Carranco Zúñiga. Ponente: Roberto Alejandro Navarro Suárez. Secretario: Óliver Chaim Camacho.

Los anteriores criterios, que solo son una muestra de los producidos hasta hace poco, son un claro ejemplo de cómo las bases de las medidas cautelares, reconocidas desde mucho tiempo atrás por la doctrina, comienzan a permear en la práctica, generando un necesario *reacomodo* de los criterios tradicionales y, por así decirlo, dando un mayor margen a los órganos jurisdiccionales para salvar los obstáculos de *iure* y *de facto*, que impidan la realización de la justicia, incluso en el propio proceso para decidir acerca de ella en casos concretos. De hecho, se puede afirmar que tales criterios fueron el boceto sobre el cual se dibujó la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 en materia de suspensión.

No obstante, se aprecia también una notoria necesidad de que los jueces y magistrados cultiven una actitud renovada, y superen los esquemas formales estrictos y ortodoxos con los que operaban hasta el reconocimiento de la relevancia de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, que si bien por una parte amplía su margen de apreciación y decisión, por la otra les exige una ponderación y motivación mucho más acuciosas de lo hasta ahora acostumbrado.

V. La decisión sobre suspensión en el caso del amparo interpuesto por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica, contra la reducción de aranceles para la importación de acero

Expuesto el marco conceptual y jurídico de la medida cautelar inserta en el amparo, ahora procederemos a dar un breve panorama del asunto que motivó el presente trabajo, para concentrarnos sobre todo en el tratamiento precisamente de la suspensión del acto reclamado.

Sumario y contexto jurídico del asunto

El 9 de febrero de 2010 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación una modificación a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y el *Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial*, a través de la cual en esencia se señala que a partir del 2012 se exenta de arancel la importación de aceros con diversas modalidades.

Se consideró que dicha modificación afectaba de diversas maneras la industria metalúrgica mexicana, en particular la entrada al país de acero subsidiado por Gobiernos de otros países, con un efecto directo en la fuente de trabajo de miles de personas. Esto involucraba la trasgresión a diversos dere-

chos básicos de la Constitución y de tratados internacionales ratificados por México, razón por la cual se interpuso un juicio de amparo indirecto por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica, Siderometalúrgica, Automotriz y Proveedoras de Autopartes en General, sus Derivados y Similares de la República Mexicana, “Miguel Trujillo López”, en adelante referido como “el Sindicato”.

Las autoridades contra las cuales se interpuso el amparo fueron, en calidad de ordenadoras, el Presidente de la República, el Secretario de Economía y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Gobernación y el Director General del Diario Oficial de la Federación; como autoridades ejecutoras, se mencionó a los propios Secretarios de Economía, de Hacienda y Crédito Público, y al Jefe del Servicio de Administración Tributaria.

El amparo interpuesto forma parte de la categoría del amparo contra leyes o normas generales, de carácter auto aplicativo, esto es, que por su sola entrada en vigor causan violaciones a los derechos básicos, razón por la cual se interpone, de conformidad con el artículo 22 de la Ley de Amparo, dentro de los primeros 30 días de entrada en vigor de la ley o norma general que se combate.

Se trata de un tipo de amparo del que conoce en primera instancia un Juez de Distrito y en revisión o apelación por lo regular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Salas o en Pleno.

Cabría agregar como aspecto contextual relevante, la entrada en vigor de la reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011, la primera de ellas con relación al amparo, y la segunda en materia de derechos humanos, que reforzó la protección de éstos imponiendo diversos deberes a todas las autoridades en su observancia, y que armonizó las disposiciones de la Constitución con las de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Por otro lado, se trata de un amparo que representaba diversos retos vinculados con la legitimación para su interposición, la titularidad y alcances de los derechos que se hicieron valer, la medida cautelar solicitada y los efectos del eventual fallo favorable a los intereses del Sindicato promovente.

Los derechos elucidados

En la demanda de amparo se hicieron valer como derechos violados los previstos en los artículos 1º, 5º, 14 y 16, que son los de igualdad, libertades de trabajo y comercio, y seguridad jurídica.

De igual manera, se dijeron trasgredidos los principios constitucionales económicos, derivados del artículo 131 y el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, a la vez se invocaron diversos derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 1º, 3º, 24 y 26 (obligación de respetar los derechos, derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, igualdad ante la ley y deber de adoptar medidas progresivas a favor de los derechos económicos, sociales y culturales); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 6º (derecho al trabajo); y la Convención Interamericana sobre Personalidad y Capacidad de Personas Jurídicas en el Derecho Internacional Privado, artículos 1º, 2º y 3º (reconocimiento de la existencia, personalidad y capacidad para actuar de las persona jurídicas colectivas).

Los derechos mencionados apuntan a sostener la posición de que se vulnera la igualdad en la competitividad y el derecho al trabajo, pues la medida adoptada por el Estado es contraria a sus deberes hacia el empleo, que se verá impactado en perjuicio de cientos de personas. No obstante lo anterior, quedan por supuesto pendientes o cuestiones en una especie de zona gris, como por ejemplo el tema de si las personas jurídicas colectivas son titulares de derechos humanos o si pueden válidamente hacerlos valer por sus agremiados, los auténticos titulares de tales derechos.

Consideramos que esta última es una cuestión recurrente que deberá afrontar el Poder Judicial, que al parecer se ha decantado por generar una nueva categoría en el caso de personas jurídicas, como es el denominado “ilícito constitucional”, de manera que una empresa que aduce trasgresiones a derechos humanos previstos en la Constitución, no es como titular de los mismos, sino en aras de una violación objetiva a la Carta Magna, como lo hizo al decidir el caso del periódico la Jornada contra la revista Letras Libres, que involucraba límites a la libertad de expresión entre empresas.

La solicitud de suspensión de los actos reclamados

El tema primordial de nuestra colaboración es la solicitud de suspensión del acto reclamado, que permite al juez fijar la situación que subyace al asunto, con el fin de que durante la tramitación del juicio no se lleven a cabo o continúen acciones que afecten los derechos de la persona y que hagan ilusorio el eventual resultado de éste.

En la demanda interpuesta por el Sindicato se solicitó la suspensión de los actos reclamados, con el fin primordial de que las cosas se mantuviera en la situación previa a la entrada en vigor del decreto impugnado y, en tanto se decide el amparo, se continúe aplicando la tasa arancelaria previa al decreto para la importación de acero.

De las modalidades de suspensión del acto reclamado, la solicitada cae en el rubro de la que se solicita “a petición de parte” prevista en el artículo

124 de la Ley de Amparo, a diferencia de la que debe otorgarse de oficio y, en algunos casos, de plano, para lo cual se requería cubrir determinados requisitos. En primer lugar, lo que se solicita es la suspensión de la ejecución misma del decreto; además, se afirmó, no se contraviene en modo alguno el orden público, ni el interés social por privilegiarse el interés colectivo representado por los integrantes del Sindicato.

En particular, se consideró que la medida solicitada no caía en la hipótesis del artículo 124, fracción II, inciso g), que prohíbe la concesión de la medida si con ella se permite el ingreso al país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de los supuesto previstos en el artículo 131 constitucional; se incumpla 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 la Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional, etcétera.

La solicitud de la suspensión en el rubro señalado implicó una interpretación a *contrario sensu* de todas las hipótesis de prohibición, a efecto de mostrar que lo solicitado no cabía en ninguna de éstas. En efecto, la prohibición de la Ley de Amparo se explica en el sentido de evitar que gracias a la suspensión se importen mercancías prohibidas o se evite el pago de los aranceles correspondientes, mientras que en el caso de marras se pretende evitar la importación de mercancías sin el pago correspondiente de arancel.

Tampoco se afectaba a los recursos que pudiera recaudar el Estado pues, por el contrario, se seguirían generando los correspondientes a los aranceles establecidos de manera previa al decreto impugnado.

En el mismo tenor, la medida solicitada, se afirmó, no afectaba los derechos de terceros, quienes si bien no se verían beneficiados por la reducción del arancel, tendrían que cubrir únicamente lo previsto antes de la entrada en vigor del decreto.

El tema de la apariencia del buen derecho también fue planteado, de manera que se señaló que la evidente desigualdad generada por la entrada en vigor del decreto, acreditaba que la presunción de inicio o de arranque, a la que hicimos referencia en la parte inicial de esta colaboración, favorecía a la parte quejosa que ya gozaba de una determinada situación jurídica al existir un arancel a la importación de acero, lo que se vería trastocado con la entrada en vigor del decreto impugnado.

De este modo, si bien se pudiera entender que la concesión de la suspensión significa adelantar los efectos de una eventual sentencia favorable, ello es perfectamente compatible con la apariencia del buen derecho, esto es, un análisis *prima facie* de la titularidad de los derechos aducidos.

En la demanda se señaló al respecto: “Para acreditar la apariencia del buen derecho, basta remitirnos a la actuación de la autoridad responsable, pues se evidencia que, sin que exista una causa emergente y en beneficio de la nación, publica el decreto que contiene la desgravación gradual de los aranceles a la importación de productos derivados del acero, el cual, indebidamente impone modalidades a sociedades que como los agremiados e integrantes de mi representada, así como de las fuentes de trabajo en donde estos prestan sus servicios laborales, son productores y comercializadores del sector siderúrgico, que la coloca en franca desigualdad frente a comercializadores de productos similares provenientes del extranjero, pues no se garantizan las condiciones de igualdad productiva, lo que invariablemente repercute directamente en la comercialización del acero mexicano en territorio nacional, reconociendo el propio Ejecutivo dicha incapacidad para competir en igualdad de condiciones, al tratar de implementar un programa de simplificación en el sector productivo, registrando las preocupaciones derivadas de las limitaciones existentes en el país en materia de competitividad.”

De igual manera, abona al planteamiento de la satisfacción de la apariencia del buen derecho la existencia de los acuerdos que el Ejecutivo incumplió a favor de las empresas y el gremio respectivo, así como los diversos llamamientos expedidos por la Cámara de Diputados para exhortar al Ejecutivo a honrar los acuerdos alcanzados.

Por último, se hizo valer que la desgravación a la que se sujetaba la importación de acero era un acto negativo, pero con efectos positivos, lo cual hacía posible la concesión de la medida cautelar, habida cuenta que ésta no procede contra actos meramente negativos.

Luego de este panorama sobre la manera en que fue planteada la suspensión por parte del Sindicato, enseguida analizaremos el contenido y sentido de la decisión judicial sobre la suspensión solicitada.

La decisión judicial sobre la suspensión de los actos reclamados

Corresponde ahora analizar la decisión del 28 de febrero de 2012, sobre la suspensión solicitada por el Sindicato en su demanda de amparo, para destacar sus aspectos sobresalientes. En primer término, el Juez de Distrito que conoció del incidente abordó los puntos centrales de la pretensión de amparo, esto es, fijó la litis consistente en la impugnación del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 2010, así como las órdenes verbales o escritas que dictaran las autoridades para su ejecución, en pocas palabras, las consecuencias de poner en práctica el Decreto.

En la parte considerativa de la decisión sobre suspensión se consideraron dos planteamientos de las autoridades, uno de los cuales iba dirigido a que el

Decreto ya había sido publicado y, por lo tanto, era un acto consumado; y, por otra parte, que los planteamientos no eran propios de la suspensión, sino del amparo de fondo. Ambas cuestiones resultaron rebasadas al tener presente que el objeto de la suspensión eran los efectos o aplicación del Decreto, no su nacimiento per se.

De acuerdo con tesis de jurisprudencia referida en la sentencia, la suspensión en el caso de leyes no puede ser concedida con respecto a la expedición de las mismas, sino respecto a su ejecución. Dicho criterio señala: “SUSPENSIÓN CONTRA UNA LEY. *Es improcedente conceder la suspensión contra la expedición de leyes, porque la materia de la suspensión es la ejecución o aplicación de las mismas leyes, y no éstas en sí, y su inconstitucionalidad, que es lo que puede perjudicar a los quejosos, es materia del fondo del amparo y no del incidente de suspensión.*”

En este tenor, procedía entrar al análisis de los requisitos exigidos para la concesión de la suspensión, que son los que establece la Constitución en el artículo 107, fracción X, y el artículo 124 de la Ley de Amparo, que explicamos en puntos anteriores del presente trabajo. Las consideraciones judiciales sobre la satisfacción de los requisitos giraron en torno a los siguientes aspectos:

- a.- Que la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora;
- b.- que *la 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;*
- c.- que el requisito aludido implica que, para la concesión de la suspensión, 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.- que el examen referido encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece *que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado, esto es, no solo 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;*

- e.- *que en todo caso el análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, 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 aquella solo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones;*
- f.- que la apariencia del buen derecho deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para el otorgamiento de 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 está por encima del interés particular afectado; y,*
- g.- que con ese proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, *el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.*

Por lo que hace a la afectación o no al interés público, se dan esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le ocasiona un daño que de otra manera no resentiría.

Para el Juez de Distrito el asunto tiene relación con la rectoría económica del Estado, prevista por el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Diversos elementos sirvieron para acreditar que le asistía al Sindicato en esos planteamientos la apariencia del buen derecho. El primero de ellos es que el Ejecutivo había asumido diversos compromisos con el sector empresarial, que no había observado; el segundo, documentos que advertían sobre la política económica de los países asiáticos; diversos llamamientos legislativos al Ejecutivo, a efecto de que modificara su estrategia de reducción arancelaria; un punto de acuerdo para que el Ejecutivo se pronunciara en el G20 contra las prácticas desleales de comercio ejercidas por la República Popular de China, así como un estudio practicado por una institución educativa privada sobre la afectación a la industria metalúrgica mexicana, por la eliminación de aranceles.

A partir de la consideración conjunta de tales elementos el juez concluyó que se aprecia una afectación a la producción nacional con la entrada en vigor del Decreto impugnado, así como la pérdida de empleos y el cierre de industrias, en virtud de que se propiciaría una competencia desleal en perjuicio de la economía nacional. Asimismo, se estaría beneficiando a un Estado extranjero e incumpliendo con la finalidad de la rectoría económica del Estado. En virtud de todo lo anterior, la apariencia del buen derecho se calificó judicialmente como acreditada.

Por lo que se refiere a los requisitos exigidos por la Ley de Amparo, el que consiste en que solicite la medida el agraviado, está plenamente acreditado. Asimismo, que no se siga perjuicio al interés general, ni se contravengan disposiciones de interés público, cuestiones ambas que también fueron acreditadas, ya que en modo alguno se priva a la colectividad de algún beneficio, ni se le causa daño, además, sí habría perjuicios que resentiría el Sindicato agraviado, los cuales serían de difícil reparación.

Estas consideraciones que se coligen de la sentencia sobre suspensión, llevaron a la concesión de la medida, bajo los siguientes términos:

- a.- Que se mantengan las cosas en el estado en que se encontraban hasta antes de la entrada en vigor del Decreto impugnado, esto es, que se siga cobrando el arancel a la importación de acero o, en todo caso, se lleven a cabo medidas para que la industria metalúrgica no se vea mermada hasta la decisión de fondo del amparo.
- b.- Los efectos de la suspensión son inmediatos, pero no se surtirán si México tiene celebrado un tratado internacional sobre la materia con algún país extranjero, en particular asiático, pues éste prevalece en tal circunstancia.
- c.- No se solicita caución del promovente del amparo, pues no hay perjuicio apreciable, sino todo lo contrario, pues el arancel se seguirá aplicando a favor del Estado, tal como se venía haciendo hasta la entrada en vigor del decreto impugnado.

Un aspecto que llama la atención de la decisión que se reseña y comenta, es que hace alusión a un amparo, intentado en la materia del asunto por Altos Hornos de México, mismo que fue sobreseído y confirmada al parecer la decisión en revisión ante la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, lo cual podría hacer pensar que el mismo destino debía correr el amparo intentado ahora por el Sindicato.

No obstante, el Juez de Distrito explicitó que los casos difieren porque en el primero se intentó hacer valer un interés simple, mientras que en el presente caso se trata de un interés legítimo, por lo que el criterio de la Suprema Corte resultaba inaplicable, ya que "... la sentencia que, en su caso se dicte, lejos de perjudicar o beneficiar a un importador, habrá de generar certeza jurídica en torno a la constitucionalidad o no del ejercicio de tal facultad reglamentaria en aras de la protección de la clase trabajadora, protegida, incluso a nivel internacional."

Otro de los aspectos que llama la atención es que en los puntos resolutivos, en los que señala la concesión de la suspensión, ésta se hace solo por lo que respecta al Director del Diario Oficial de la Federación, pues la audiencia se difirió por cuando al resto de las autoridades que al final de cuentas son las que contaban con atribuciones para la ejecución del Decreto.

De esta manera, como se señaló, la decisión judicial sobre suspensión fue a favor de conceder la misma, con apoyo en figuras como interés legítimo, apariencia del buen derecho y ponderación, que son las pautas que se han abierto paso afortunadamente, dejando atrás épocas y criterios en los que el

exacerbado formalismo en la consideración de la suspensión la hacían difícil de conceder en casos como el señalado.

VI. Corolario

Del breve análisis que realizamos, conjuntando un panorama académico y un caso concreto, se pueden apreciar varios aspectos sobresalientes del asunto.

En primer lugar, llama la atención que quien aduce sufrir la afectación a su esfera de derechos es el Sindicato, más no las empresas mismas productoras y comercializadoras de acero de carácter nacional, quienes en la concepción tradicional del amparo tendrían en todo caso que demostrar interés jurídico para solicitar el amparo.

El Sindicato solicita el amparo por afectación al interés legítimo de sus agremiados, pues el impacto negativo a la competitividad del acero producido en México, frente al importado sin arancel alguno, sería en todo caso indirecto al generar la posible pérdida de mercado y, en ese tenor, se infiere, de empleos.

El interés legítimo ha irrumpido en la literatura, en la legislación y los precedentes, como una manera de abrir el acceso al juicio de amparo, entre otro tipo de procesos, y atenuar el rigorismo del interés jurídico como requisito de procedencia. La identificación y calificación del interés legítimo otorga a los juzgadores un importante margen de apreciación que se irá especificando así caso por caso, con los criterios aportados por la jurisprudencia.

El asunto del Sindicato destaca aún más, pues al parecer en efecto fue intentado previamente el mencionado amparo, sin éxito, por la empresa Altos Hornos de México, cuando posiblemente también ésta tendría a su favor el mencionado interés legítimo.

Por otro lado, no cabe duda que las reformas constitucionales al amparo y a los derechos humanos generaron un contexto normativo propicio a la admisión del amparo y la concesión de la suspensión, pues con todo y los criterios judiciales que mostraban avances en dichas materias, el destino de la aceptación a trámite del amparo y, en su caso, de la medida cautelar hubiera sido de fracaso.

Por lo que hace en específico al tema de la suspensión, consideramos que la determinación que la concede es un caso muestra de la manera en que estarían operando el nuevo parámetro de apariencia del buen derecho, de interpretación sistemática y de ponderación a la hora de identificar si se pudiera generar perjuicio al interés social o colectivo con la concesión o denegación de la medida cautelar.

Cabe señalar también que había la posibilidad de que se presentarán a elucidar sus derechos en el amparo, alguna de las empresas extranjeras beneficiadas por la eliminación del arancel o, incluso, aquellas comercializadoras que adujeran que la importación permitida en esas circunstancias las hacían más competitivas en el mercado interno, sin embargo, se declaró la inexistencia de un tercero perjudicado.

Resultará sumamente interesante conocer en su momento la decisión de fondo sobre el amparo solicitado y, en su caso, la revisión que se haga valer. De igual manera, si la decisión sobre la suspensión permanece inalterada hasta la conclusión del asunto.

Si bien el aspecto jurídico es uno más de los ángulos para analizar casos como éste, la visión de otras disciplinas jurídicas o de otro carácter serán de mucha utilidad para aquilatar el impacto social y económico, e incluso de relaciones internacionales, de la decisión en un sentido o en otro, pues al parecer el problema subyacente al asunto involucra incluso el choque de dos modelos de pensar el papel del Estado en la economía, así como la apertura o la protección con la que debe contar un determinado sector de la industria.

VII. Bibliografía

- Consejo General del Poder Judicial (2004). *Constitución y Control de la Actividad Administrativa*. Madrid: autor.
- De la Oliva Santos, A., et al. (2000). *Derecho procesal civil, ejecución forzosa, procesos especiales* (Título II: Las medidas cautelares). Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- De la Sierra, S. (2004). *Tutela Cautelar Contencioso-Administrativa y Derecho Europeo*. Navarra: Thomson Aranzadi.
- Fix-Zamudio, H. y Ovalle Favela, J. (2001). Medidas Cautelares. En *Diccionario Jurídico Mexicano* (Tomo I-O). México: IJ-UNAM, Porrúa.

Jurisprudencia

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. CASO EN EL QUE TRATÁNDOSE DE TRABAJADORES DEBE CONCEDERSE DICHA MEDIDA CAUTELAR SIN CONDICIONAR SUS EFECTOS AL OTORGAMIENTO DE GARANTÍA ALGUNA". XXIII, abril de 2006. Tesis: X.1o.76 L, pág. 1192. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. “SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA RESOLVER SOBRE SU PROCEDENCIA ES FACTIBLE ANTICIPAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO, CON BASE EN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA”. XXII, agosto de 2005. Tesis: II.1o.P.141 P, pág. 2042. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. “APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. ALCANCES”. XVI, diciembre de 2002. Tesis: VI.3o.A. J/21, pág. 581. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. “SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO”. Tomo: III, abril de 1996. Tesis: P./J. 16/96, pág. 36. Novena Época. Instancia: Pleno. México, Distrito Federal.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. “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”. Tomo III, abril de 1996. Tesis: P.J. 15/96, pág. 16. Novena Época. Instancia: Pleno. México, Distrito Federal.