



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

## **“FACULTAD DE DERECHO”**

**“INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE  
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (RELACIONADO CON EL  
ARTÍCULO 107 FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL)”.**

**ALUMNO: ISRAEL BENJAMÍN ESCOBEDO IZQUIERDO.**

**NÚMERO DE CUENTA: 300202478**

**ASESOR: MTRO. ROGELIO ZACARÍAS RODRÍGUEZ GARDUÑO.**

**México, 2010.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 22 de Marzo de 2010.

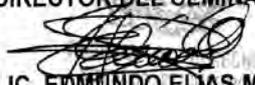
**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **ESCOBEDO IZQUIERDO ISRAEL BENJAMIN**, con número de cuenta 300202478 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONSTENCIOSO ADMINISTRATIVO(RELACIONADO CON EL ARTÍCULO 107 FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL**", realizada con la asesoría del profesor **Lic. Rogelio Zacarías Rodríguez Garduño**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"*

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

  
**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**

\*pcm.

México, Distrito Federal, a 18 de marzo de 2010.

**Ref.** *"Inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (relacionado con el artículo 107, fracción IV Constitucional)"*.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE DERECHO.**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.**

DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Estimado Licenciado Elías Musi:

Me sirvo de la presente para enviarle un cordial saludo, asimismo, me permito manifestarle que respecto al proyecto de tesis titulado *"Inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relacionado con la fracción IV del artículo 107 Constitucional"*, elaborado por el estudiante Israel Benjamín Escobedo Izquierdo, con número de cuenta 300202478, y del cual soy asesor, dicho proyecto de tesis ha sido concluido de manera satisfactoria, así como revisado y aprobado por el suscrito.

En consecuencia de lo anterior, y de no existir inconveniente alguno, le solicito de la manera más atenta tenga a bien proceder a la revisión interna por parte de éste Seminario respecto el proyecto de tesis de referencia, por lo que extendiendo la presente para los trámites administrativos a que haya lugar.

Sin más sobre el particular, agradezco de antemano la más alta consideración que le sirvan brindar a la presente y me ofrezco a sus apreciables órdenes, en espera de su amable respuesta.

**ATENTAMENTE**

MTRD.

  
**Lic. Rogelio Zacarías Rodríguez Garduño.**

## **AGRADECIMIENTOS**

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, POR PREPARARME Y FORMARME COMO PERSONA Y PROFESIONISTA POR MÁS DE 8 AÑOS.

A MIS PADRES, RAÚL Y AZUCENA, POR SU ESFUERZO, DEDICACIÓN Y FORTALEZA, Y SOBRE TODO, POR SU AMOR.

A MIS HERMANOS, MANUELA, GABRIELA, JAZMÍN Y RAÚL, POR SU APOYO Y POR SER PARTE DE MI VIDA.

A MIS ABUELOS.

A CYNTHIA, POR SU COMPAÑÍA Y COMPRENSIÓN.

A MI ASESOR DE TESIS, MTRO. ROGELIO ZACARÍAS RODRÍGUEZ GARDUÑO, POR SU TIEMPO, CONOCIMIENTOS, Y POR SU COMPROMISO CON LA UNIVERSIDAD.

A LOS LICENCIADOS ARMANDO PINTO MEDINA Y LAURA COLLADA SALCIDO, POR TRANSMITIRME SU EXPERIENCIA, CONOCIMIENTOS Y DISCIPLINA.

AL LICENCIADO PRÓSPERO FERNÁNDEZ ROJAS, POR ABRIRME LAS PUERTAS A LA PRÁCTICA PROFESIONAL.

A TODOS MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE LA UNIVERSIDAD, POR COMPARTIR CONMIGO ESA GRAN ETAPA DE MI VIDA.

Y A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE INFLUYERON EN LA CULMINACIÓN DE MUCHOS AÑOS DE ESTUDIO, PREPARACIÓN Y ESFUERZO.

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE  
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (RELACIONADO  
CON EL ARTÍCULO 107 FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL)**

**INTRODUCCIÓN.**

**CAPÍTULO I.  
LA SUSPENSIÓN DESDE EL PANORAMA DE LAS MEDIDA CAUTELARES**

<b>Tema</b>	<b>Página</b>
<b>1. Nociones previas.....</b>	<b>1</b>
1.1. Naturaleza jurídica.....	1
1.2. Concepto.....	8
1.3. Finalidad.....	12
<b>2. Características de la suspensión.....</b>	<b>15</b>
2.1. Instrumentalidad.....	15
2.2. Revocabilidad.....	19
2.3. Provisionalidad.....	23
<b>3. Procedimiento para la adopción de las medidas cautelares (suspensión).....</b>	<b>27</b>
3.1. Iniciación.....	28
3.1.1. Apariencia del buen derecho.....	31
3.1.2. Peligro en la demora.....	34
3.2. Audiencia de las partes.....	39
3.3. Prueba.....	43
3.4. Resolución.....	45
<b>4. Fundamento Constitucional de las medidas cautelares.....</b>	<b>46</b>
4.1. Principio de tutela judicial efectiva (Artículo 17 Constitucional).....	46

**CAPÍTULO II.**  
**LA SUSPENSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO**  
**ADMINISTRATIVO (Artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento**  
**Contencioso Administrativo)**

<b>Tema</b>	<b>Página</b>
1. Suspensión en el contencioso administrativo.....	51
1.1. Naturaleza jurídica de la suspensión en el contencioso administrativo.....	52
2. Procedencia de la suspensión en el contencioso administrativo.....	54
2.1. Requisitos para la concesión de la suspensión del acto reclamado. (Artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).....	55
2.1.1. Negación de la suspensión de la autoridad ejecutora, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución.....	59
2.1.2. Solicitud de la suspensión.....	61
2.1.3. Documentos anexos al solicitar la medida cautelar.....	63
2.1.4. Otorgamiento de garantía.....	67
2.1.5. Exposición de motivos de solicitud de la suspensión.....	70
3. Efectos de la suspensión del acto reclamado.....	73
4. Substanciación del incidente de suspensión en el contencioso administrativo.....	75
5. Recursos en la suspensión.....	78

**CAPÍTULO III.**  
**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN**  
**MATERIA ADMINISTRATIVA Y SU EXCEPCIÓN.**

<b>Tema</b>	<b>Página</b>
1. Artículo 107 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	81

1.1. Alcance jurídico.....	82
<b>2. Principios que rigen la acción del juicio de amparo.....</b>	<b>82</b>
2.1. Principio de instancia de parte agraviada.....	82
2.2. Principio de agravio personal y directo de carácter jurídico.....	83
2.3. Principio de definitividad.....	86
2.3.1. Excepción al principio de definitividad en materia administrativa.....	90
<b>3. La suspensión en la Ley de Amparo.....</b>	<b>92</b>
3.1. Suspensión de Oficio.....	92
3.1.2. Requisitos (Artículo 123 Ley de Amparo).....	93
3.2. Suspensión a petición de parte agraviada.....	96
3.2.1. Requisitos (Artículo 124 Ley de Amparo).....	96

**CAPÍTULO IV.  
INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE  
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

<b>Tema</b>	<b>Página</b>
1. Inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimientos Contencioso Administrativo.....	103
2. Criterios Federales relativos a la suspensión en el procedimiento contencioso administrativo.....	115
3. Principio de seguridad jurídica.....	121
3.1. Concepto.....	122
3.2. Elementos.....	124
4. Principio de la tutela judicial efectiva.....	125
4.1.1. Concepto.....	126
4.1.2. Elementos.....	128

5. Exclusión al principio de definitividad.....	129
6. Reforma al artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	131
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>136</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo implica realizar una tesis monográfica, ya que únicamente trataremos un sólo tema, denominado “Inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (Relacionado con el artículo 107 fracción IV constitucional)”, enfocado a la suspensión del acto reclamado que debe otorgar el magistrado de la sala regional, ante la solicitud de tal medida cautelar.

Lo anterior en virtud, de que a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el capítulo III del Título II, se establecieron medidas cautelares, las cuales fueron diseñadas para proteger a los particulares de abusos de la autoridad, que puedan deparar perjuicio a los gobernados en el ámbito administrativo, mientras se resuelve el fondo del procedimiento.

De igual forma, se pretende realizar una tesis teórica, ya que afrontaremos un problema abstracto, en virtud de la reciente creación de la Ley, y cuyo tema, relativo a la suspensión del acto reclamado, no es acorde al principio de seguridad jurídica (artículo 14 constitucional), y al principio de la tutela judicial efectiva (artículo 17 constitucional), consideraciones que abarcaremos a lo largo de éste trabajo.

La inquietud de realizar éste trabajo, surgió cuando analicé el artículo 107 fracción IV Constitucional, así como diversos criterios que la corte ha tomado sobre la suspensión que prevé la fracción anterior, y de los cuales, se desprende la controversia respecto a la interpretación del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, principalmente sobre la procedencia de la medida cautelar contenida en el mencionado artículo. En virtud de lo anterior, comencé a realizar un estudio somero de los requisitos

que establece la ley de amparo para la suspensión del acto reclamado, así como los requisitos previstos para la procedencia de la suspensión en el procedimiento contencioso administrativo Federal.

En este trabajo abordaremos los requisitos que prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para conceder la suspensión, así como la forma en que opera la misma, para corroborar si ésta ley exige mayores requisitos que los establecidos en la ley de amparo para otorgar la suspensión, lo anterior relacionado con el artículo 107 fracción IV Constitucional, para estar en posibilidad de concluir que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de acuerdo a la finalidad de la suspensión como medida cautelar, así como los supuestos que se deben reunir para que se otorgue, viola los principios de seguridad jurídica y el principio de tutela judicial efectiva, previstos en nuestra magna.

# **CAPÍTULO I. LA SUSPENSIÓN DESDE EL PANORAMA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

## **1. Nociones previas**

Existen diversas instituciones que la ley prevé a favor de los particulares, con el fin de garantizar la efectividad de la sentencia que se llegue a dictar en determinada controversia, esto es, que la misma pueda cumplirse, a las cuales suele denominarse medidas cautelares.

En merito de lo anterior, es de vital importancia conocer la naturaleza jurídica de la suspensión del acto reclamado, esto es, el porqué es considerada como una medida cautelar, cuales son las características que la hacen estar concebida como tal, con el único de fin de conocer a fondo la finalidad de la misma, y tener pleno conocimiento de sus alcances, así como para estar en aptitud de saber porqué el legislador las contempló en distintos ordenamientos legales.

### **1.1. Naturaleza jurídica.**

Cautelar (del latín cautela) es un verbo transitivo, que significa “prevenir”, “precaver”. Y cautela (del latín cautela, de catus, cauto) “precaución y reserva con que se procede”. Cautelar, adjetivo derivado de preventivo, precautorio. “Dícese de las medidas o reglas para prevenir la consecución de determinado fin o precaver lo que pueda dificultarlo”. A su vez el término “precaver, prevenir un riesgo, daño o peligro, para guardarse de él y evitarlo.

El término “cautelar”, también da la idea de anticipación de lo “por venir” y de “interinidad”, es el mismo sentido de la palabra “precautoria”.

Medida (de medir). “Acción y efecto de medir. Proporción o correspondencia de una cosa con otra”. “Tomar medidas”, adoptar las disposiciones o dar las

órdenes que las circunstancias impongan; de modo singular, para restablecer el orden, cortar el abuso, restablecer la confianza o la disciplina.”

Como corolario puede decirse que por medidas cautelares se entiende “adoptar las disposiciones para prevenir un daño o peligro cuando las circunstancias lo impongan”; es en el escenario del derecho procesal en el que se conceptualizan las instituciones jurídicas,

Consideramos el término cautela en la doctrina de derecho procesal, para lo cual acudiremos a los autores clásicos, para explicar su naturaleza jurídica como una “acción”, o como una “providencia”, o como un “proceso” o un procedimiento.

Calamandrei considera que la más adecuada denominación es la de providencia cautelar, porque se distingue por sus propios caracteres de todas las otras providencias jurisdiccionales.

Un carácter distintivo de las providencias cautelares es su provisoriedad, o sea la limitación de la duración de los efectos propios de estas providencias. Las mismas difieren de todas las otras providencias jurisdiccionales no solo por la cualidad de sus efectos, sino por una cierta limitación en el tiempo de los efectos mismos.

Las providencias cautelares representan una conciliación entre las dos exigencias, frecuentemente opuestas, de la justicia: la de la celeridad y la de la ponderación; entre hacer las cosas pronto pero mal, y hacerlas bien pero tarde, las providencias cautelares tienden, ante todo, a hacerlas pronto, dejando que el problema de bien o mal, esto es, de la justicia intrínseca de la providencia, se resuelva más tarde, con la necesaria ponderación, en las reposadas formas del proceso.

Ahora bien, por lo que respecta a las medidas cautelares en materia administrativa, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece que la suspensión es un mecanismo de medida cautelar, encaminada a asegurar la eficacia de la sentencia definitiva.

Así pues, tenemos que las medidas cautelares encuentran su origen en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, prevista en nuestra carta magna en el artículo 17, lo anterior quedará sustentado más adelante en el presente capítulo.

Conforme a la doctrina y la jurisprudencia, la finalidad de las medidas cautelares corresponde a asegurar la efectividad de la sentencia definitiva, ya que si durante la tramitación del procedimiento correspondiente, deviniera alguna causa que haga imposible su cumplimiento, obviamente sería imposible ejecutar la sentencia que en su momento se dictará.

El Doctor Héctor González Chévez, respecto a la naturaleza jurídica de las medidas cautelares, entre las cuales se encuentra la suspensión, refiere que *“se ha puesto de manifiesto que la tutela judicial que dispensan los tribunales carecería de toda eficacia si el fallo que pronuncie el órgano jurisdiccional (después de un prolongado proceso), no puede al final cumplirse, entre otras causas, porque durante la pendencia del proceso se haya modificado la situación de hecho existente al iniciarse el proceso o se produzcan daños y perjuicios al recurrente de difícil o imposible reparación; situaciones las cuales la medida cautelar trata de conjurar, protegiendo provisionalmente los bienes o derechos objeto del proceso para que la sentencia que en su día (lejana tal vez) se pronuncie, pueda cumplirse sin obstáculos de ninguna especie, permitiendo así que la tutela judicial sea realmente efectiva”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> González Chévez, Héctor, *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*, México, Porrúa, 2006, pp. 76-77.

En ese sentido, las medidas cautelares, es una garantía constitucional consagrada en el principio de tutela judicial efectiva, mediante el cual, los particulares, defienden en el proceso sus derechos, y en algunos casos sus bienes, mientras aguardan al dictado de la sentencia que resuelva el fondo de la controversia, con el fin de que la misma, sea posible hacerla efectiva.

La doctrina establece que las medidas cautelares, cuya naturaleza deriva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, entendida ésta última, como la máxima garantía de control frente a la inobservancia de las normas jurídicas, ya que esto implica que el Estado establezca los medios idóneos para hacer valer los derechos, y de igual forma respetar los mismos.

En lo que respecta al procedimiento contencioso administrativo, la sentencia que se dicta en el mismo podrá reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar su nulidad; declarar la nulidad de dicha resolución para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento desde el momento en que se cometió la violación; y mientras el tiempo en que el Magistrado Instructor se allega de los medios necesarios para poder dictar una sentencia con estricto apego a derecho, mediante la cual resuelva la controversia sometida a su consideración, existe el peligro de que la situación de hecho se altere y el derecho a la tutela judicial no se vea satisfecho, ya que la sentencia quedará sin efecto.

La ley prevé ante el posible peligro de que la situación de hecho se altere durante la tramitación del juicio, medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión, las cuales anticipan de manera provisional sus efectos. En efecto, la suspensión hecha valer como medida cautelar durante la tramitación del juicio, no se anticipa a la resolución del fondo del negocio principal, ya que únicamente, con fundamento en la declaración de certeza del derecho que se reclama, puede resultar favorable para el agraviado, y por lo

tanto, se utiliza como un instrumento para asegurar la efectividad de la sentencia que resuelva el fondo del asunto.

Para Carnelutti, *“la medida cautelar es aquella que sirve para garantizar (constituye una cautela para) el buen fin de otro proceso (definitivo), si bien junto a esa finalidad inmediata se le reconoce una mediata, en la especie, la de servir indirectamente también para la composición de la litis o para la definición del negocio”*<sup>2</sup>.

Así las cosas, las medidas cautelares, encuentren su naturaleza jurídica en el derecho a la tutela judicial efectiva, lo que implica el deber de adoptar medidas cautelares en los asuntos puestos a su jurisdicción, cuando se satisfagan los requisitos exigidos para la procedencia de la misma.

De igual forma, la importancia de que la suspensión, en su carácter de medida cautelar, encuentre su origen en el derecho a la tutela judicial efectiva, implica para el particular, la facultad de solicitar cualquier medio que permita asegurar el cumplimiento de la sentencia que en su momento llegare a resolver el fondo del negocio.

Así pues, la jurisprudencia de nuestro país, respecto a la naturaleza de la suspensión, desde una visión de las medidas cautelares, señala lo siguiente:

#### **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.**

La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse

---

<sup>2</sup> Carnelutti, Francesco, *Instituciones del Proceso Civil*, México, Harla, 1997, p. 21.

eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

P./J. 27/2008

Recurso de queja derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 71/2005. Municipio de Tecomán, Estado de Colima. 5 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 27/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

**Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXVII, Marzo de 2008. Pág. 1472. **Tesis de Jurisprudencia.**

Además de la doctrina, la anterior tesis de jurisprudencia, demuestra que la finalidad de las medidas cautelares, consiste en preservar la materia del juicio, con el fin de que la sentencia que en su momento llegare a dictarse, sea eficaz, aunado a prevenir se cause un daño al particular durante la tramitación del procedimiento, que sea de difícil o imposible reparación, lo que se traduce en el principio de la tutela judicial efectiva, lo cual se ha venido sustentando en el presente tema.

Al respecto, la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, hace alusión a los criterios que orientaron a la creación de la misma, en específico sobre la suspensión del acto reclamado.

Me permito transcribir el texto de la citada exposición, en su parte conducente:

“ ...

3. De la suspensión.

El actual esquema previsto en el Código Fiscal de la Federación, en materia de suspensión de la ejecución del acto impugnado, es insuficiente, pues ha quedado rebasado con motivo de la actual competencia ampliada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo tanto, la presente Iniciativa incorpora un marco jurídico apropiado para lograr la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e inclusive se incorpora la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, en materia de suspensión, se hace necesario consolidar su evolución, incorporando a la Ley la facultad del Tribunal de otorgar tal clase de suspensiones, toda vez que la ampliación de la competencia del Tribunal así lo exige, reconociéndose el acertado criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que constituye uno de los avances más importantes en las últimas décadas, en la materia de suspensión, como un mecanismo de medida cautelar, respecto de la ejecución de los actos impugnados.

Asimismo, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Superior.”

La intención del legislador, fue la de otorgar mayor protección al particular mediante la consolidación de medidas cautelares, como lo es la suspensión, con el fin de poder obtener tal medida cautelar, ante la apariencia del buen derecho, y el peligro en la demora, lo que implícitamente deviene en la tutela judicial efectiva, como un principio fundamental que consagra nuestra Carta Magna.

Lo anterior se vio reflejado en la fracción IX del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra establece lo siguiente:

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

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

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

## **1.2. Concepto.**

En primer lugar atenderemos al concepto que la doctrina realiza respecto a las medidas cautelares, y una vez que las mismas estén plenamente definidas, nos sea posible atender al concepto de la “suspensión”, en el entendido que la suspensión es una medida cautelar, por lo tanto, es indispensable primero definir la parte general, y posteriormente la parte específica.

La doctrina se ha encargado de definir a las medidas cautelares, de conformidad con la finalidad que persiguen las mismas, lo cual de alguna forma ha quedado establecido en el tema anterior, en el sentido de que las medidas cautelares, tiene por objeto asegurar la efectividad de una eventual sentencia estimatoria, así como evitar que durante la tramitación del proceso se puedan producir daños o perjuicios de difícil o imposible reparación.

Chiovenda señala que *“las medidas especiales determinadas por el peligro o la urgencia se llaman medidas de seguridad o de cautela, porque surgen antes de que sea declarada la voluntad de la ley que nos garantiza un bien, o antes de que sea realizada su actuación para garantía de su futura actuación práctica; y son distintas según la diversa naturaleza del bien a que se aspira”*<sup>3</sup>.

Por otro lado, Calamandrei define las medidas cautelares, en apego a la finalidad que persiguen las mismas, mencionando que *“en las providencias cautelares, más que la finalidad de actuar el derecho, la finalidad inmediata de asegurar la eficacia práctica de la providencia definitiva”*<sup>4</sup>.

Por su parte, Chinchilla Marín, señala que las medidas cautelares *“son un instrumento imprescindible para evitar que el tiempo que dure el proceso haga perder a la tutela judicial su efectividad. La tutela cautelar es concebida, por tanto, por la ley como un medio de asegurar el cumplimiento efectivo de la sentencia que recaiga en el proceso, contrarrestando así los efectos que se derivan del principio de ejecutividad del acto administrativo”*<sup>5</sup>.

Como podemos observar, de las definiciones anteriores, todas están encaminadas a la finalidad que persiguen las medidas cautelares, lo que ya ha quedado explicado en el presente capítulo; ahora bien, he llegado a la conclusión de que “las medidas cautelares son aquellos instrumentos previstos por la ley, que tienen por finalidad garantizar la eficacia de la resolución que se llegare a dictar en el procedimiento respectivo, así como evitar que durante la pendencia del mismo, se cause un daño de difícil o imposible reparación, que deje sin materia al juicio”.

---

<sup>3</sup> Chiovenda, José, *Principios de derecho procesal civil*, Italiana de José Casais y Santaló, Madrid, 1977, p. 87.

<sup>4</sup> Calamandrei, Piero, *Estudios sobre el proceso civil*, Jurídica Europa-américa, Buenos Aires, 1986, p. 177.

<sup>5</sup> Chinchilla Marín, Carmen, El derecho a la tutela cautelar como garantía de la efectividad de las resoluciones judiciales, en *Revista de administración pública*, (1993), No 131. pp. 167-189.

Una vez que ha quedado explicado el concepto de las medidas cautelares, procedemos a analizar las diversas definiciones que la doctrina realiza acerca de la suspensión del acto reclamado.

Ricardo Villa-Real Molina define a la suspensión como *“(Del lat. suspensio, onis, del v. suspendere, y éste deriv. de pendere, pender, estar colgado.) s f. Acción y efecto de suspender o suspenderse. 2. Interrumpir...”*<sup>6</sup>

Menciona el Doctor Genaro Góngora Pimentel, en su libro titulado La Suspensión en Materia Administrativa, que *“gramaticalmente la palabra suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, a paralizar algo que está en actividad en forma positiva”*<sup>7</sup>.

Ahora bien, Juventino V. Castro, en su obra titulada Garantías y Amparo, señala que la suspensión del acto reclamado es *“una providencia cautelar en los procedimientos de amparo, de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del proceso, y cuyo contenido reviste la forma de una mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiere ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad pública, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve la controversia constitucional”*<sup>8</sup>.

Jean Claude Tron Petit, señala que la suspensión *“implica la garantía del éxito final del proceso principal. Por tanto, es un medio para mantener las situaciones prevalecientes al inicio del juicio y hasta el momento en que se resuelva en definitiva, de carácter meramente conservativo, siendo su objeto preservar las cosas o situaciones hasta el final del juicio”*<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Villa-Real Molina, Ricardo, Diccionario de Términos Jurídicos, Granada, Editorial Colmenares, 1999, p. 143.

<sup>7</sup> Góngora Pimentel, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, México, Porrúa, 2008, p. 1.

<sup>8</sup> V. Castro, Juventino, *Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 2002, pp. 493 y 494.

<sup>9</sup> Tron Petit, Jean Claude, *Manual de los incidentes en el juicio de amparo*, México, Themis, 2003, p.415.

Conforme la definición anterior, deducimos que el otorgamiento de la protección a través de la sentencia que resuelva el fondo del asunto, constituye la providencia principal, lo cual se logrará si otra providencia cautelar preserva la materia de la sentencia definitiva, esto es, por medio de la suspensión.

En el orden de ideas anterior, la suspensión hace necesaria una reflexión respecto a la legalidad del acto de autoridad que se impugna, no de manera definitiva, sino instrumentativa, y de ésta manera, vincula la posible resolución sobre el fondo del asunto con la exigencia de evitar la consumación del acto reclamado.

El Doctor Burgoa señala que *“la suspensión del acto reclamado es una providencia mantenedora o conservativa de una situación ya existente, evitando que se altere con la ejecución de los actos reclamados o con sus efectos o consecuencias. Recuerda además que la suspensión no opera frente a actos consumados.”*<sup>10</sup>

Por su parte, Ricardo Couto considera que *“la suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga imposible para el agraviado, la protección de la justicia federal; por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución; es un medio más de protección que, dentro del procedimiento del amparo, concede la ley a los particulares. El juez ante quien se presenta la demanda, antes de estudiar el caso que se lleva a su consideración, antes de recibir prueba alguna, antes de saber si existe una violación constitucional, suspende la ejecución del acto, mediante un procedimiento sumarísimo, que se reduce a una audiencia, en que se oye al quejoso, a la autoridad responsable y al Ministerio Público, pronunciando en el mismo acto, la resolución correspondiente; tratándose de ciertos actos, ni*

---

<sup>10</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 2009, pp. 711-712.

*siquiera este procedimiento sumarísimo tiene lugar, pues la suspensión se concede al presentarse la demanda.”<sup>11</sup>*

Una vez visto lo anterior, y de los elementos comunes que se desprenden de las definiciones citadas, nos encontramos en posibilidad de presentar nuestra definición de la suspensión, y que es la siguiente:

“La suspensión es una medida cautelar mediante la cual, la autoridad que conoce del asunto, ante el inminente peligro de causar daños o perjuicios de imposible reparación si se llega a consumar el acto que se reclama, conserva la materia del juicio sometido a su consideración, paralizando temporalmente los efectos del acto que se reclama, garantizando con ello la efectividad de la sentencia que en su momento llegare a dictar.”

### **1.3. Finalidad.**

Estamos frente a medidas que ejecutan la finalidad tradicional de la tutela cautelar, a saber, aquellas que sirven para facilitar el resultado práctico de una futura ejecución forzada, impidiendo la dispersión de los bienes que pueden ser objeto de la misma. En el ordenamiento procesal civil mexicano se puede considerar a cualquiera de las medidas cautelares como ejemplos que en definitiva buscan asegurar un conjunto de bienes con miras al cumplimiento posterior del fallo. Son medidas cuyo principal objetivo es conservar la situación de hecho y/o de derecho que se ve amagada por un preciso periculum que cada medida regula en concreto.

Conforme el artículo 235 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, los fines de las medidas cautelares son:

---

<sup>11</sup> Couto, Ricardo, Tratado Teórico Práctico de la suspensión en el amparo, con estudio sobre la suspensión con efectos de amparo provisional, México, Porrúa, 1983, pp. 41-42.

- Cuando hubiere temor de que se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda.
- Cuando se tema que se oculten o dilapiden los bienes en que debe ejercitarse una acción real.
- Cuando la acción sea personal, siempre que el deudor no tuviere otros bienes que aquéllos en que se ha de practicar la diligencia y se tema que los oculte o enajene.

Las medidas cautelares han de limitarse a ser conservativas. En verdad, más que por obedecer al criterio de la misma injerencia, estas medidas son aceptadas doctrinalmente sin reparos en el mundo procesal.

Estas consideraciones son plenamente aplicables al Derecho mexicano que consagra expresamente en el artículo 17 de nuestra constitución la prohibición de la autotutela como forma de poner fin al conflicto planteado. En estas condiciones frente a las violaciones de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas, se hace indispensable contar con un mecanismo expedito que vaya más allá del simple efecto conservativo con el que tradicionalmente se ha trabajado el sistema mexicano.

Por regla general, para conceder las medidas cautelares requiere de la concurrencia de determinados presupuestos que, tradicionalmente, han sido recogidos en las expresiones latinas *periculum in mora* y *fomus boni iuris*. A ellos suele agregársele un tercer requisito constituido por la caución o contracautela, que debe otorgar quien solicitó la medida precautoria, a efectos de responder por los eventuales perjuicios que se causen a la persona del demandado.

Ahora bien, el Doctor Genaro Góngora Pimentel, señala que *“la suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial mantener viva la materia del amparo. Esto se logra impidiendo que el acto se llegue a consumir irreparablemente, antes de que se haya resuelto en forma definitiva, si tal acto*

*es o no contrario a la constitución, pues si tal consumación ocurre, no pueden volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación, como sucede en no pocas ocasiones, en el caso en que se conceda el amparo.”<sup>12</sup>*

Consideramos que la finalidad de la suspensión, vista ésta como una medida cautelar, consiste en asegurar la efectividad de la sentencia que resuelva el fondo del asunto sometido a consideración, de tal manera que la sentencia sea efectiva, esto es, asegurar su cumplimiento.

Aunado a lo anterior, la suspensión tiene también como finalidad primordial la de evitar que durante la tramitación del procedimiento se lleguen a causar daños o perjuicios de difícil o imposible reparación, ya que de llegar a actualizarse dicha hipótesis, la parte recurrente quedaría desprotegida al no obtener la satisfacción de sus pretensiones, siendo que solicita la paralización del acto que se reclama, para mantener la situación de hecho existente garantizando la efectividad de la sentencia.

Basta analizar la finalidad de la suspensión, para darnos cuenta que sin la existencia de ésta medida cautelar, se podría consumir el acto que se reclama, dejando a la sentencia sin efectividad, ya que la pretensión del solicitante va encaminada a dejar sin efectos el acto que estima le causa molestia, por lo que de nada le serviría esperar el pronunciamiento de la resolución que se pronuncie al respecto.

En virtud de las razones anteriores, es de concluirse que si mediante un procedimiento es factible revocar, modificar o nulificar el acto que se reclama, ésta deberá regular de manera cuidadosa medidas cautelares que aseguren la efectividad de la sentencia, y de igual forma se evite que durante la tramitación del procedimiento se pueda llegar a causar daños o perjuicios de difícil o imposible reparación, entendida ésta como la suspensión del acto reclamado.

---

<sup>12</sup> Góngora Pimentel, Genaro, o.c. (Nota 7), p. 2.

Por lo tanto, la finalidad de la suspensión es evitar que durante el tiempo que dure el procedimiento, se frustre el derecho del peticionario, asegurando eventualmente el cumplimiento de la resolución sobre el fondo del asunto, dejando fuera el temor fundado de quien la pide.

La finalidad de las medidas cautelares, siendo una de éstas la suspensión, es la de reducir los riesgos que se generen por el retardo de la emisión de la sentencia final, estos riesgos originarían que se alteraran las circunstancias de hecho y de derecho existentes al momento de la presentación de la demanda, y como consecuencia las sentencias definitivas favorables a los demandantes serían ineficaces.

## **2. Características de la suspensión.**

La suspensión, entendida como una medida cautelar, se caracteriza principalmente por su instrumentalidad, revocabilidad y provisionalidad, caracteres que se exponen a continuación.

### **2.1. Instrumentalidad.**

El carácter instrumental de las medidas cautelares lleva necesariamente a que éstas se extingan cuando se pronuncia la providencia principal y se desarrolle su eficacia ejecutiva. Si la sentencia ha reconocido el derecho reclamado por el demandante, la medida cautelar habrá cumplido su propósito y entrará a producir pleno efecto el carácter ejecutivo de la resolución. Por el contrario, si la demanda es desestimada, la medida perderá toda su eficacia y desaparecerá del orden procesal.

Esto es, las providencias cautelares están a la espera de que en el proceso de cognición ordinario se dicte la providencia definitiva, y una vez que ésta ha alcanzado firmeza la finalidad de aquellas se habrá logrado y, por lo tanto, necesariamente cesará en sus efectos. Las medidas cautelares no tiene vocación de perdurar indefinidamente en el tiempo, sino que son provisionales en su naturaleza y no aspira jamás a convertirse en definitivas.

La suspensión es meramente instrumental, ya que se encuentra subordinada y ordenada por un procedimiento principal del cual depende, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la resolución que ponga fin a la controversia planteada.

Explica Chiovenda *“que las medidas provisionales actúan una efectiva voluntad de ley, no constituyen un fin por sí mismas, pero una voluntad que consiste en garantizar la actuación de otra supuesta voluntad de la ley”*<sup>13</sup>.

Es importante hacer notar la distinción entre la figura de la suspensión (proceso cautelar), contrario al proceso definitivo, esto es, la suspensión es accesoria al juicio principal, en virtud de que la suspensión va a garantizar el cumplimiento de la sentencia que se dicte en el procedimiento principal.

Para Carnelutti, el proceso cautelar es aquel que *“sirve para garantizar el buen fin de otro proceso (proceso definitivo), “siendo éste último el que sirve inmediatamente para la composición de la litis o para el desenvolvimiento del negocio, a mayor abundamiento, cuando su efecto sobre la litis o el negocio se produce sin que medie otro procedimiento.”*<sup>14</sup>

Sobre lo anterior es de concluirse que el proceso definitivo no presupone a la suspensión, pero la suspensión si presupone al proceso definitivo, en otras palabras, la existencia de la suspensión está sujeta al proceso principal.

En virtud de la instrumentalidad de la suspensión, ésta última se extinguirá cuando se pronuncie la sentencia definitiva y se haga efectiva su eficacia. Por lo tanto, si la sentencia que resuelve el fondo del asunto ha reconocido el derecho que reclama el peticionario, la suspensión habrá cumplido con su finalidad y como consecuencia, entrará a producir efectos plenos la resolución que ponga fin a la controversia.

---

<sup>13</sup> Chiovenda, José, o.c. (Nota 3), p. 113.

<sup>14</sup> Carnelutti, Francesco, o.c. (Nota 2), p. 91.

Así las cosas, en lo que respecta al contencioso administrativo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 28 fracción VIII, dispone lo siguiente:

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

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

En ese sentido, es claro el carácter instrumental de la suspensión, toda vez que ésta se tramitara en cuerda separada, esto es, de forma accesoria al procedimiento principal, tal y como lo establece la fracción VIII del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, veamos lo que señala los criterios emitidos por nuestros altos tribunales, respecto la suspensión como medida cautelar:

**“SUSPENSIÓN DEFINITIVA. EL QUE NO COINCIDA CON LO RESUELTO EN LA PROVISIONAL, NO IMPLICA QUE EL JUEZ DE DISTRITO REVOQUE SUS PROPIAS DETERMINACIONES.**

La doctrina se ha ocupado de la suspensión provisional y señala que ésta se encuentra bastante identificada con la adopción de algunas medidas cautelares del proceso civil. Así, Calamandrei refiere: "... otras veces la declaración de certeza de peligro se realiza dentro del procedimiento cautelar en dos tiempos, conocimiento sumario en el primer tiempo, ordinario en el segundo. En el primero, la medida cautelar se concede previas informaciones sumarias (sin audiencia de la contraparte), esto es, a través de una cognición superficial a base de pruebas atenuadas de verosimilitud; en el segundo, se realiza un juicio sucesivo de convalidación del primero, que ha de seguir inmediatamente a través de una instrucción regular en juicio contradictorio, que puede, incluso, revocar el primer proveído.

Así, la resolución que concede la medida cautelar sin audiencia de las partes es provisional porque está sujeta a nuevo examen sobre el extremo de la exigencia de peligro; la resolución que convalida la primera (o la revoca) es provisional, porque es instrumental, esto es, porque vale hasta en tanto se dicte la sentencia definitiva en el juicio principal.". Como podemos constatar, la suspensión en amparo a petición de parte encuentra identidad con el procedimiento descrito, pues en un primer momento la suspensión provisional se adopta sin audiencia de las partes con base en informaciones sumarias atenuadas de verosimilitud, con el solo dicho del quejoso y las documentales que acompaña a la demanda; en un segundo tiempo, para conceder la suspensión definitiva normalmente se realiza inmediatamente un juicio sucesivo de convalidación de la suspensión provisional, mediante una instrucción regular (desde luego, con las limitaciones probatorias inherentes a toda medida cautelar) con la correspondiente contradicción de las partes, que puede modificar o revocar la suspensión provisional. Siguiendo la pauta indicada por Calamandrei, se dice que la suspensión provisional que concede la medida sin la audiencia de las partes es provisoria, en cuanto está sujeta a un nuevo examen que se realice para conceder la suspensión definitiva; esta última (la definitiva) es provisoria, por su característica de instrumentalidad, es decir, subsiste mientras se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo o concluya el juicio de algún otro modo, o bien porque se revoque por causas supervenientes o por recursos que en su contra se interpongan, y siendo la suspensión provisional una medida que se concede sin la audiencia de las partes, que es provisoria, y que está sujeta a un nuevo examen que se realice para conceder la suspensión definitiva, y que sólo subsiste en tanto se dicta esta última, por lo que es instrumental en relación con la suspensión definitiva, es por ello que los Jueces no revocan sus propias determinaciones cuando la suspensión definitiva no coincida con lo resuelto en la provisional, por ser dos etapas distintas de un mismo procedimiento. Por otro lado, dada la temporalidad de la suspensión provisional, ya que sólo surte sus efectos en tanto que no se dicte la definitiva, ésta tendrá que garantizarse únicamente por el tiempo que dura ordinariamente, debe ser de setenta y dos horas y, por ende, la garantía para que surta efectos la suspensión provisional, debe ser menor de la que se fija para otorgar la definitiva y, con ello, el arbitrio judicial será en función a la distinta duración de una y otra y, por tanto, con un marco de referencia diferente para decidir la fijación de la garantía en cada una de ellas, pudiendo en consecuencia variar el monto conforme a su prudente arbitrio."

## **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.**

## **VII.2o.C.31 K**

**Amparo en revisión 505/2007. Felipe de Jesús López Crespo. 31 de enero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel de Alba de Alba. Secretaria: Katya Godínez Limón.**

**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXVII, Abril de 2008. Pág. 2439. Tesis Aislada.**

Así pues, nuestro sistema jurídico ha apoyado la idea de que la suspensión, desde la perspectiva de una medida cautelar, es de carácter instrumental, toda vez que la misma se otorga de manera provisoria, hasta en tanto se dicte la resolución que ponga fin al juicio, ya que será hasta ese momento en que el magistrado instructor resolverá sobre la pretensión del peticionario, otorgando en definitiva la suspensión.

En virtud de lo expuesto con anterioridad, es inconcebible que la suspensión como medida cautelar no esté sujeta a otro proceso, ya que de ser así se dejaría al particular o peticionario sin una defensa adecuada, ya que en el supuesto de ejecutarse el acto que se reclama antes del dictado de la sentencia, el proceso quedaría sin materia, además de que durante su tramitación se podrían actualizar daños o perjuicios de imposible o difícil reparación.

Por lo tanto, se dice que las medidas cautelares son instrumentales en virtud de que las mismas carecen de un fin propio, por encontrarse subordinadas y ordenadas en función de un juicio principal del cual dependen y se sirven para garantizar o asegurar el cumplimiento de la sentencia definitiva.

### **2.2. Revocabilidad.**

La suspensión desde el panorama de las medidas cautelares, se encuentra sujeta al principio de rebus sic stantibus (mientras estén así las cosas).

La resolución que otorgue la suspensión provisional no alcanza la categoría de cosa juzgada, en virtud de su carácter instrumental, ya que está sujeta al procedimiento principal porque asegura la efectividad de la sentencia que se dicte en el mismo, y protege al peticionario para que durante la tramitación del proceso no se le llegare a causar daños o perjuicios de imposible o difícil reparación. Esto es así, como ya se ha dicho, por su carácter instrumental y provisional ya que permite su modificación por causas supervenientes, antes de que se pronuncie la resolución definitiva.

En efecto, mientras no se dicte resolución que ponga fin al procedimiento principal, y que ésta sea firme, la determinación que conceda o niegue la petición de la suspensión se encuentra arraigada a modificaciones posteriores, ya que la suspensión responde a la necesidad efectiva y actual de apartar el temor de un daño jurídico, ante la realidad inminente del mismo. Es por esto, que la determinación que otorga o niega la suspensión del acto reclamado, puede ser revocada, modificada, o bien, confirmada.

Robustece lo anterior la siguiente tesis aislada, de aplicación analógica tema en estudio, de la que se desprende lo siguiente:

**“SUSPENSION EN MATERIA DE TRABAJO, REVOCABILIDAD DE LA.**

Conforme el artículo 174 de la Ley de Amparo, los presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje, tienen obligación de cuidar que no se ponga a la parte que obtuvo, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir, mientras se resuelve el juicio de amparo, infiriéndose de ello que los citados presidentes pueden modificar a revocar las resoluciones que dicten en los incidentes de suspensión, a que se refiere el citado precepto, siempre que ante ellos se demuestre que han ocurrido determinados hechos que ameriten la revocación o modificación de las resoluciones dictadas con anterioridad, en el incidente respectivo, por lo que debe

**declararse fundada la queja que por tal concepto se formule,** para el efecto de que el presidente de la junta de conciliación y arbitraje respectiva, resuelva acerca de la petición formulada, en el sentido de que se revoque el punto relativo a la interlocutoria dictada en el incidente de suspensión de referencia.”

4a.

TOMO LVII, pág. 2073.- Queja 409/38, Sección de Acuerdos.- La Unión Minera Mexicana, Sucursal Numero tres.- 25 de agosto de 1938.- Mayoría de tres votos.- Disidentes. Octavio M. Trigo y Alfredo Iñárritu.-

Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. Tomo LVII. Pág. 2073. Tesis Aislada.

Según Calamandrei, las medidas cautelares, se encuentran sujetas a modificaciones relativas a una posterior variación de las circunstancias de hecho existentes, siempre que la autoridad que conozca del mismo, considere que la medida cautelar ordenada, no está ya adecuada a la nueva situación de hecho creada durante ese tiempo, por lo que, aplicando dicho argumento a mi tema de tesis, la suspensión del acto reclamado puede ser revocada o modificada, si la autoridad que conoce del negocio, considera que la misma no es acorde a la actualidad del proceso.

En la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la fracción XII del artículo 28, establece que la resolución que otorgó o negó la suspensión del acto reclamado, puede ser modificada en el supuesto de que ocurra una causa superveniente que así lo permita. Para una mejor identificación me permito transcribir la fracción a que se hizo alusión:

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

...**XII.** Mientras no se dicte sentencia en el juicio, **la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya**

**decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.”**

Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente tesis aislada:

**“SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE TRAMITARSE CONFORME AL PROCEDIMIENTO GENÉRICO A SEGUIR TRATÁNDOSE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE SE REFIERE EL CAPÍTULO III DEL TÍTULO II DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

De la interpretación armónica de los preceptos que integran el capítulo III del título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo denominado: "De las medidas cautelares", se concluye que el legislador previó en sus artículos 24 a 27 el procedimiento a seguir tratándose de las medidas cautelares en general, desde el acuerdo que admite el incidente de petición respectivo, el traslado que debe correrse a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, la solicitud del informe relativo que deberá rendirse en un plazo de tres días, hasta la resolución definitiva en que la Sala Regional decreta o niegue las medidas cautelares solicitadas que deberá dictar dentro del plazo de cinco días contados a partir de que se haya recibido el respectivo informe y su eventual revocación o modificación por motivo superveniente que lo justifique. Mientras que en su artículo 28 contempló específicamente la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en el juicio de nulidad, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, siempre que se cumplan los requisitos que señala, y estableció además en sus fracciones IX y XII, respectivamente, **tanto la potestad del Magistrado instructor para decretar la suspensión provisional, como la de la Sala para modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique,** y en la fracción VIII señaló que su trámite se sustanciará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en el aludido capítulo. Esto es, el citado artículo 28 no regula un procedimiento específico para la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado respecto del resto de las medidas cautelares, sino que remite al procedimiento genérico contemplado en los artículos referidos en primer término, pues aun cuando la mencionada suspensión debe sustanciarse por

cuerda separada y el Magistrado instructor, en el auto que la acuerde, podrá pronunciarse respecto a la suspensión provisional, siempre que se cumpla con los requisitos expresamente establecidos por el legislador, ello no obsta para que se cumpla con el resto de las etapas mencionadas del procedimiento general.”

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

IV.2o.A.212 A

Amparo en revisión 147/2007. Maple Urbanizadora, S.A. de C.V. 27 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Mario Enrique Guerra Garza.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXVII, Enero de 2008. Pág. 2826. Tesis Aislada.

Es posible que la resolución que otorgó la suspensión sea modificada o revocada, en virtud de la facultad de la autoridad que conoce del asunto, siempre y cuando aparezca un hecho superveniente que lo justifique.

### **2.3. Provisionalidad.**

La medida provisional actúa como una efectiva voluntad de la ley, pero una voluntad que consiste en garantizar la actuación de otra supuesta voluntad de la ley.

La provisionalidad significa que los efectos jurídicos de las mismas no sólo tienen duración temporal, sino que tienen duración limitada a aquel período de tiempo que deberá transcurrir entre la emanación de la providencia cautelar y la emanación de otra providencia jurisdiccional, que, en la terminología común, se indica, en contraposición a la calificación de cautelar, con la calificación de definitiva.

Las providencias cautelares están a la espera de que en el proceso de cognición ordinario se dicte la providencia definitiva, o providencia principal, y una vez que ésta ha alcanzado firmeza la finalidad de aquélla se habrá logrado y, por lo tanto, necesariamente cesará en sus efectos. Lo anterior es precisamente lo que define esta característica, esto es, que las medidas cautelares no tienen vocación de perdurar indefinidamente en el tiempo, sino que son provisionales en su naturaleza y no aspiran jamás a convertirse en definitiva.

En lo que se refiere a la suspensión, ésta actúa como una voluntad efectiva de la ley consistente en garantizar la actuación de otra voluntad de la ley, esto es, actúa para mantener viva la materia del asunto que se plantea, con el fin de que se dicte una sentencia que adquiera el carácter de efectividad, por lo tanto, si la resolución de fondo de la controversia desestima el acto que se reclama, la suspensión como medida cautelar no debió existir.

Para Calamandrei la cualidad provisoria dada a las providencias cautelares es lo siguiente:

“Que los efectos jurídicos de las mismas no sólo tienen duración temporal (fenómeno que, bajo un cierto aspecto, se puede considerar común a todas las sentencias pronunciadas, como se dice, con la cláusula *rebus sic stantibus*, sino que tienen duración limitada a aquel periodo de tiempo que deberá transcurrir entre la emanación de la providencia cautelar y la emanación de otra providencia jurisdiccional, que, en la terminología común, se indica, en contraposición a la calificación de cautelar, con la calificación de definitiva.”<sup>15</sup>

Por lo tanto, la suspensión como una medida cautelar está a la espera de que en el proceso principal se dicte la providencia definitiva, y una vez que está haya alcanzado firmeza, la finalidad de la suspensión se habrá logrado, y como consecuencia de esto, cesarán sus efectos. Así pues, esto es lo que se refiere

---

<sup>15</sup> Calamandrei, Piero, o.c. (Nota 4), p. 77.

al carácter provisional de la suspensión, ya que no tienen vocación de perdurar indefinidamente en el tiempo, sino que por su naturaleza es provisional.

Ahora bien, como se vio en el tema expuesto con anterioridad, respecto la revocabilidad de la suspensión, ésta puede ser modificada o revocada antes de que se emita la resolución que ponga fin a la contienda, sin que durante la tramitación del proceso cambien las circunstancias que tuvo presente la autoridad al momento de concederla (*rebus sic stantibus*).

Por lo tanto, la suspensión tiene una duración limitada al periodo que transcurre entre el otorgamiento de la suspensión como medida cautelar, hasta que la sentencia que se dicte en el proceso sea firme, o bien, antes de su pronunciamiento apareciere un hecho superveniente que justificará la modificación o revocación de la misma.

En el orden de ideas anterior, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no existe disposición expresa que reconozca el carácter provisional de la suspensión, pero no cabe duda que la misma no puede sobrevivir después de la resolución que ponga fin al asunto, o bien después de que ha sido modificada o revocada, ya que a partir de estos momentos pierde sus efectos la medida cautelar.

La provisionalidad hace referencia al carácter no definitivo de la suspensión, pues ésta fenece perdiendo toda eficacia cuando faltan los presupuestos que originaron su adopción y, en todo caso, cuando finaliza el procedimiento.

No debemos confundir ésta característica con su revocabilidad, sino que se refiere a que sus efectos no van más allá de la duración del proceso, es por esto que la provisionalidad está determinada por la limitación de la duración de los efectos propios de la suspensión, por lo tanto, tienen duración limitada a la del periodo que deberá transcurrir entre su otorgamiento y el dictado de la sentencia que resuelva el caso, lo que implica que sus efectos finalicen.

Confirma ésta característica la siguiente tesis aislada:

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.  
NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS.**

**“La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que, permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio. Así, la suspensión en controversias constitucionales, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal. Por lo que se refiere a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal se desprenden las siguientes: a) procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; b) no podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales; c) no podrá concederse cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante; d) el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y e) para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.”**

1a. L/2005

Recurso de reclamación 71/2005, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 106/2004. Poder Legislativo del Estado de Morelos. 20 de abril de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXI, Junio de 2005. Pág. 649. Tesis Aislada.

En ese sentido, la suspensión como medida cautelar caduca cuando ha recaído sentencia firme o ejecutoriada en el proceso principal que desestima la pretensión del peticionario, puesto que la misma opera como accesorio, por lo tanto la provisionalidad de la suspensión en función del pronunciamiento de la sentencia definitiva habrá de examinarse a partir de la concreta naturaleza de aquélla y del contenido y efectos de ésta.

La resolución que otorga la suspensión es siempre provisional y debe o puede ser modificada o suprimida atendiendo a la variación de las circunstancias sobre cuya base se decretaron, y por lo tanto deberá ser restablecida conforme las nuevas circunstancias.

En conclusión, la provisionalidad de la suspensión radica en que la misma no puede perdurar después de que se dicte la resolución que resuelva la controversia, o en su caso, cuando ésta sea modificada o revocada por la aparición de un hecho superveniente suficiente para modificarla, ya que por su naturaleza y finalidad garantiza la efectividad de la sentencia que se llegue a dictar, o bien, garantiza que durante la pendency del proceso no se ejecute el acto que se reclama, y como consecuencia se puedan causar daños o perjuicios de difícil o imposible reparación al peticionario.

Las medidas cautelares que contempla la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo son provisionales en virtud de que subsisten hasta el momento en que la sentencia definitiva adquiera firmeza.

### **3. Procedimiento para la adopción de las medidas cautelares (suspensión).**

El proceso cautelar tiene similitud con el procedimiento principal, en cuanto a sus fases de iniciación, instrucción, decisión, ejecución e impugnación, pero es distinto ya que la estructura se adecua a la función y ésta es diversa en ambos procedimientos.

La determinación de la apariencia del buen derecho y del peligro en la demora que la autoridad está llamada a determinar para acordar la suspensión (medida cautelar) puede seguir diverso procedimiento, según sea el caso concreto.

#### **3.1. Iniciación.**

Para la adopción de medidas cautelares, es competente para conocer de ellas el órgano jurisdiccional que conoce del asunto principal. En el supuesto que el proceso no se haya iniciado, es competente el órgano jurisdiccional que deberá conocer del negocio principal.

En materia civil, las medidas cautelares se otorgarán a instancia de parte, esto encuentra sustento en el hecho de que en materia civil rige el principio dispositivo, no obstante lo anterior, existen excepciones a la misma, por ejemplo, asuntos que versan sobre el estado civil de las personas y el orden o estabilidad de la familia, o cuando le afecten derechos de menores o incapaces, en la que la ley autoriza que una medida cautelar pueda concederse de oficio.

Las medidas cautelares pueden adoptarse antes de la interposición de la demanda, en la misma demanda, o bien después de iniciado el procedimiento, siempre y cuando no se haya dictada la resolución que se pronuncie respecto el fondo del asunto, por lo tanto, las medidas cautelares podrán decretarse

como actos prejudiciales, o bien, después de que se inicie el procedimiento respectivo, tal como lo establece el artículo 384 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que es del tenor siguiente:

**“Artículo 384.** Antes de iniciarse el juicio, o durante su desarrollo, pueden decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente. Estas medidas se decretarán sin audiencia de la contraparte, y no admitirán recurso alguno. La resolución que niegue la medida es apelable.”

Ahora bien, también existe la posibilidad que las medidas cautelares se otorguen antes de que se inicie el juicio, lo anterior se desprende de correlativo 237 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que es del tenor siguiente:

**“Artículo 237.** Las providencias precautorias establecidas por este código, podrán decretarse tanto como actos prejudiciales, como después de iniciado el juicio respectivo; en este segundo caso, la providencia se substanciara en incidente por cuerda separada, y conocerá de ella el juez o tribunal que, al ser presentada la solicitud, este conociendo del negocio.”

En relación con lo anterior, una vez que se otorgue la medida cautelar, el solicitante tendrá un plazo específico para la interposición de la demanda, y de no hacerlo así se revocará la providencia cautelar, tal como lo señalan los artículos 250 y 251 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal:

**“Artículo 250.** Ejecutada la providencia precautoria antes de ser entablada la demanda, el que la pidió deberá entablarla dentro de tres días, si el juicio hubiere de seguirse en el lugar en que aquella se dicto si debiera seguirse en otro lugar, el juez aumentará a los tres días señalados, uno por cada doscientos kilómetros.

**Artículo 251.** Si el actor no cumple con lo dispuesto en el artículo que precede, la providencia precautoria se revocara luego que lo pida el demandado.”

Ahora bien, cuando la medida cautelar sea solicitada antes de que se inicie el procedimiento respectivo, el Juez del conocimiento deberá pronunciarse sobre la petición únicamente con los antecedentes que el peticionario proporciona, si con estos antecedentes le parece que se acreditan los elementos para acordar de conformidad dicha petición, deberá conceder la misma.

Contrario a lo anterior, si la medida cautelar se solicita durante el transcurso del procedimiento, la misma se substanciará por cuerda separada y conocerá el juez que dirime el negocio principal, quien resolverá sin audiencia de parte, esto es, la contraparte únicamente podrá oponerse a esta cuando la misma ha sido concedida y de igual forma se ha notificado.

En lo que respecta a la suspensión como medida cautelar en el procedimiento contencioso administrativo, la misma se otorgara en los siguientes supuestos:

Las medidas cautelares que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 24, el legislador previó lo siguiente:

“Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia a causar un daño irreparable al acto...”

De lo anterior se colige que el legislador confirió al magistrado instructor como a las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la facultad discrecional de otorgar, o bien, decretar la medida cautelar que estime pertinente, la que sea precisa en cada caso, cualquiera que sea su naturaleza, incluso las de carácter positivo, para lograr el objetivo mencionado con anterioridad.

Así las cosas, las medidas cautelares se tramitarán a petición de parte, por vía incidental, en cuaderno separado.

El escrito en el que se soliciten las medidas cautelares, deberá contener los siguientes requisitos:

1. Nombre y domicilio para oír notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando el solicitante tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, supuesto en el que el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.
2. Resolución que se impugna y fecha de notificación de la misma.
3. Los hechos que se pretenden proteger con la medida cautelar.
4. Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se indica.

Aunado a los requisitos anteriores, el actor tiene la obligación de acreditar el derecho que tiene para solicitar la medida cautelar que se pidió, y anexar una copia del escrito de mérito para cada una de las partes, para correrles traslado.

Para el otorgamiento de la suspensión, vista ésta como una medida cautelar, deberá tomarse en cuenta los elementos aportados por el promoviente de dicha medida, para estar en aptitud otorgar la misma, tomando en cuenta diversos presupuestos, que son la existencia de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, los cuales se explican a continuación:

### **3.1.1. Apariencia del buen derecho.**

El demandante al solicitar una medida cautelar está afirmando la existencia de un derecho cautelable, pero no es suficiente con esa simple afirmación, ya que

se requiere de algún grado de avance, así pues, es necesario al menos la existencia de ese derecho que se afirma aparezca como imposible.

Ovalle Favela indica que *“además del periculum in mora (peligro en la demora), para que se pueda obtener la medida cautelar se debe acreditar la apariencia de un derecho (fumus boni iuris). La prueba plena de los hechos en los que se sustenta el derecho que se reclama en la pretensión principal, deberá darse dentro de la etapa probatoria del proceso ordinario, al término del cual la sentencia definitiva resolverá sobre la certeza de ese derecho. Pero para determinar si se debe conceder la medida cautelar deberá bastar que se acredite la apariencia del buen derecho.”*<sup>16</sup>

No hay duda de que lo que debe acreditar el demandante cuando solicita el otorgamiento de una medida cautelar es la apariencia del derecho del que se dice titular, sin que la resolución del tribunal que se pronuncia sobre dicha apariencia prejuzgue sobre la certeza del derecho mismo. Esto último sólo se determinará en la sentencia que resuelva definitivamente la contienda, donde con base a un procedimiento más amplio y con mayor información se establecerá si la apariencia del buen derecho que se tuvo en vista para conceder la medida cautelar fue un indicio adecuado o no.

Señala Manuel Lucero Espinosa que *“deberá tomarse en cuenta los presupuestos de las medidas cautelares. Para ello es menester que la Sala respectiva tome en consideración la existencia de la apariencia del buen derecho (fumus boni iuris); para lo cual es necesario que determine a simple golpe de vista, a ojo de buen cubero, prima facie; es decir, en una primera aproximación el problema de fondo, sin prejuzgar la solución definitiva, que el actor tiene razón en cuanto al fondo, sin prejuzgar la solución definitiva, que el actor tiene razón en cuanto al fondo; esto es que éste aparentemente ostenta el derecho que invoca; es decir la probable o verosímil ilegalidad de la resolución impugnada. Esta verificación de la apariencia del buen derecho,*

---

<sup>16</sup> Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, México, Oxford University, 2006, p. 98.

*como ya se indicó, no exige el examen de la certeza del derecho pretendido sino sólo la existencia de un grado de verosimilitud de su existencia.”<sup>17</sup>*

En efecto, el magistrado instructor al momento de valorar sobre el otorgamiento de la suspensión como medida cautelar, debe prevenir sobre la ilegalidad del acto reclamado, sobre lo que podemos afirmar que es una anticipación sobre la resolución del fondo del asunto, pero, si el magistrado no advierte sobre la apariencia del buen derecho, sino que advierte la legalidad del acto reclamado, no debe otorgar la medida cautelar, ya que con ello se estaría retardando la ejecución de un acto que es totalmente dictado con apego a derecho, tal y como lo sostiene la siguiente tesis aislada:

**“SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. SI AL ANALIZAR SU PROCEDENCIA SE ADVIERTE LA PROBABLE CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO DEBE NEGARSE LA MEDIDA SOLICITADA EN APLICACIÓN, CONTRARIO SENSU, DEL PRINCIPIO DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de 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.", sostuvo que para la concesión de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, puede partirse de la base de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, según el cual de un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Así pues, partiendo de ese principio contrario sensu, si de un análisis similar se advierte la probable constitucionalidad de dicho acto, debe negarse la medida suspensiva solicitada, pues así como es conveniente anticipar la protección del derecho cuando en apariencia asiste razón al quejoso en su reclamo, resulta indebido retardar la ejecución del acto reclamado cuando se percibe a priori ausencia de razón, esto, sin hacer pronunciamiento de fondo en cuanto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos impugnados.”

---

<sup>17</sup> Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, México, Porrúa, 2006, p.192.

## CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

### VIII.4o.15 K

Incidente de suspensión (revisión) 979/2004. Cristian y Devid, ambos de apellidos Nazar Abed Rabbo. 24 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: José Guerrero Durán.

Incidente de suspensión (revisión) 58/2005. Juan Bishara Nazar Ode. 24 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: José Guerrero Durán.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXI, Mayo de 2005. Pág. 1565. **Tesis Aislada.**

El Juzgador tiene que verificar, con los elementos que le aporte el actor de que ése aparentemente ostenta el derecho que invoca; es decir la probable ilegalidad de la resolución que por ese medio se impugna. Esta revisión de la apariencia del buen derecho no exige el examen de la certeza del derecho pretendido sino sólo la existencia de un grado de suposición de la misma.

Lo anterior encuentra sustento en el artículo 24 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el cual determina que para conceder la suspensión se requiere que el actor compruebe el derecho que tiene para solicitarla.

### **3.1.2. Peligro en la demora.**

Para aproximarse a una noción clara del periculum in mora, no basta que el interés en obrar nazca de un estado de peligro y que la providencia invocada por ello tenga la finalidad de prevenir un daño solamente temido, sino que es preciso, además, que a causa de la inminencia del peligro la providencia solicitada tenga carácter de urgencia en cuanto sea de prever que si la misma se ejecutase, el daño temido se transformaría en un daño efectivo, o sea agravaría el daño ya ocurrido; de manera que la eficacia preventiva de la

providencia resultaría prácticamente anulada o disminuida. La expresión de providencia de urgencia para indicar precisamente aquellos casos en que la providencia jurisdiccional, si se quiere que alcance prácticamente su objeto, debe ser dictada sin retardo.

Para que surja el interés específico en reclamar una medida cautelar, es necesario que a estos dos elementos (prevención y urgencia) se añada un tercero, que es en el que propiamente reside el alcance característico del *periculum in mora*; esto es, hay necesidad de que para obviar oportunamente el peligro de daño que amenaza el derecho, la tutela ordinaria se manifieste como demasiado lenta, de manera que, en espera de que se madure a través del largo proceso la providencia definitiva, se debe proveer con carácter de urgencia o impedir con medida provisoria que el daño temido se produzca o se agrave durante aquella espera.

Así, pues, la función de las providencias cautelares nace de la relación que se establece entre estos dos términos: la necesidad de que la providencia, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo, y la falta de aptitud del proceso para crear sin retardo una providencia definitiva.

Las medidas cautelares requieren para ser otorgadas la existencia de un peligro inminente de daño jurídico, y como consecuencia de esto la medida cautelar debe ser expedida de inmediato, sin demora, ya que de lo contrario el daño que se teme pueda ocasionarse, puede hacerse efectivo.

La procedencia de las medidas cautelares se halla condicionada también a que el demandante acredite la probabilidad de que la sentencia que se llegue a dictar en determinada controversia pueda frustrarse en los hechos, ya que por el transcurso del tiempo los efectos de la resolución final resulten inoperantes, de acuerdo al juicio objetivo de una persona razonable, o por la actitud de la parte contraria.

En materia de derecho público se sostiene que debe sumarse a los requisitos usualmente exigidos para la admisión de una medida cautelar, la comprobación de que el peligro en la demora sea irreparable en consideración ineludible al interés público comprometido en la litis, pues frente a la circunstancia de tener que optar entre el interés de los afectados y el interés público, debe prevalecer el interés general.

Deberá tomarse en cuenta el peligro en la demora (*periculum in mora*), esto es, el tiempo que ha de transcurrir para el dictado de la resolución sobre el fondo del asunto. Manuel Lucero Espinosa a manera de ejemplo se refiere a *“calculando el número de asuntos pendientes que cronológicamente tienen que resolverse, previamente al asunto de que se trate y el tiempo en que se tarde la notificación de las actuaciones procesales.”*<sup>18</sup>

El peligro en la demora señala el interés jurídico del peticionario; constituye la razón de ser de estas medidas. Éste puede resultar de la propia cosa a suspender, cuya conservación se requiere para asegurar el resultado de la sentencia definitiva.

Lo anterior radica en la existencia del peligro en la demora que puede generarse por la temporalidad entre la presentación de la demanda y la resolución que pone fin al proceso, lo que haría que por el transcurso del tiempo el fallo final resulte prácticamente ineficaz.

El peligro de la demora es el riesgo que supone para un derecho, el tiempo que puede tardar en el dictado de la sentencia definitiva.

En el caso que no se acredite éste presupuesto, no existe razón suficiente para conceder la suspensión del acto reclamado. Aunque la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no hace referencia expresa, como condición de procedibilidad de las medidas cautelares al peligro en la demora

---

<sup>18</sup> *Íbidem*, p. 185.

(periculum in mora), sin embargo de una interpretación del artículo 124 de la mencionada legislación, se puede desprender lo anterior.

En efecto el artículo 124 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la parte que nos interesa señala lo siguiente:

“Artículo 124...

Mantener la situación de hecho existentes, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor...”

En el orden de ideas anterior, podemos arribar a la conclusión que la suspensión vista desde la perspectiva de las medidas cautelares, tiene como finalidad la de evitar que durante la tramitación del proceso se pueda alterar la situación de hecho existente, dejar la controversia sin materia o causar un daño irreparable al peticionario.

El peligro en la demora se presenta cuando durante la pendencia del procedimiento, se ejecuta el acto impugnado o se aplique una disposición general, ejecución que ocasiona que la situación de hecho existente se vea afectada, que el litigio se quede sin materia o que se causen daños irreparables al actor.

En conclusión la sala al resolver sobre el otorgamiento de una medida cautelar, en el caso específico la suspensión del acto que se reclama, debe anticipar su estudio a la apariencia del buen derecho, así como al peligro a la demora, y si estos elementos se actualizan deberá otorgar la suspensión solicitada.

Sirve de sustento a la conclusión anterior la tesis de jurisprudencia que me permito transcribir a continuación para su mejor identificación:

**“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO**

## **(APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.", estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. Ello es así, porque conforme al artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 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, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera

suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria.”

P./J. 109/2004

Recurso de reclamación 229/2004-PL, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 67/2004. Gobernador del Estado de Quintana Roo. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón, Alejandro Cruz Ramírez y Mara Gómez Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de septiembre en curso, aprobó, con el número 109/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil cuatro.

**Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XX, Octubre de 2004. Pág. 1849. **Tesis de Jurisprudencia.**

### **3.2. Audiencia de las partes.**

Es importante destacar la garantía consagrada en el artículo 14 de nuestra constitución, la cual prevé la garantía al debido proceso legal, relativa a la obligación de la autoridad jurisdiccional a resolver sobre la cuestión planteada a su consideración, en la que deberá tomar en cuenta todos y cada uno de los argumentos esgrimidos por las partes, de tal forma que se condene o absuelva

al demandado, resolviendo sobre todo lo planteado por las partes. El artículo mencionado con anterioridad es del tenor siguiente:

**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

De acuerdo a lo anterior, nos hace suponer que la suspensión, como una medida cautelar, debe respetar la garantía al debido proceso legal, por lo tanto, es de concluirse que deberá otorgarse con audiencia de la parte contraria al solicitante de la suspensión.

En nuestro sistema, las medidas cautelares se otorgan sin audiencia de la contraparte, tal como lo establece el artículo 395 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que señala lo siguiente:

**ARTICULO 395.-** Toda medida de las autorizadas por el artículo 389 se decretará sin audiencia de la contraparte, y se ejecutará sin notificación previa.

En efecto, las medidas cautelares previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que no se requiere notificar a la contraparte respecto la solicitud de medidas cautelares, por lo tanto las mismas se otorgarán sin audiencia de la contraria.

No obstante lo anterior, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el capítulo III referente a las medidas cautelares, entre las que se encuentra la suspensión del acto reclamado, se prevé la obligación del magistrado instructor de dar vista a la parte contraria del solicitante de la medida cautelar, para que en el término de 3 días contados a partir de la notificación del auto que admite el incidente de petición de medidas cautelares, rinda un informe al respecto. Pasados 5 días de que se haya rendido el informe anterior, o no se hubiere rendido el mismo, la sala regional dictará resolución en la que ordene o niegue el otorgamiento de las medidas cautelares.

Lo argumentado con anterioridad encuentra sustento en el artículo 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en la parte que nos interesa señala lo siguiente:

**“ARTÍCULO 25.-** En el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, dichos hechos se tendrán por ciertos. En el acuerdo a que se refiere este párrafo, el Magistrado Instructor resolverá sobre las medidas cautelares previas que se le hayan solicitado.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva en la que decrete o niegue las medidas cautelares solicitadas, decida, en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro de un plazo de tres días. Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto.”

Sin embargo, la ley también prevé la posibilidad de que se decrete la suspensión provisional (medida cautelar), sin audiencia de la parte contraria, en los supuestos en que con el otorgamiento de la misma no se afecte el interés

social, se contravengan disposiciones de orden público y quede sin materia el juicio, además de los siguientes requisitos:

- 1.- Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.
- 2.- En caso de no decretarse la suspensión se le causen daños mayores al solicitante.
- 3.- Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta notoriamente la ilegalidad del acto administrativo que se impugna.

La fracción IX del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que:

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

...

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

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

Lo anterior encuentra lógica, en el hecho de que si a la parte contraria se la da vista con la solicitud de la medida cautelar, en el caso específico respecto a la suspensión del acto reclamado, éste podría oponer obstáculos para su otorgamiento, con el fin de que se apresure la ejecución del acto que se reclama, y de llegar a darse la misma, ya no tendría razón de ser el otorgamiento de la suspensión, en virtud de que el acto que se pretendía impugnar, ha sido ejecutado causando daños al demandante de difícil o imposible reparación.

En conclusión, la suspensión del acto reclamado deberá otorgarse sin audiencia de la contraparte del solicitante, siempre y cuando se reúnan los requisitos señalados en la fracción IX del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aún y cuando ésta sea una medida cautelar, y en el artículo 25 de la citada ley se establezca la obligación del magistrado instructor de dar vista a la contraria con el incidente de petición de medidas cautelares, toda vez que ese artículo regula de manera general las medidas cautelares, y el artículo 28 del mismo ordenamiento legal, regula de manera específica a la suspensión.

### **3.3. Prueba.**

Contrario a lo que sucede en los procedimientos ordinarios, para el otorgamiento de la suspensión como medida cautelar, la etapa probatoria está dirigida no a la determinación de la certeza de la existencia del derecho alegado en la pretensión, sino únicamente a la apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*), así como también a establecer la certeza de la existencia del temor de un daño jurídico por el retardo en el pronunciamiento de la sentencia definitiva, presupuesto conocido como el peligro en la demora (*periculum in mora*) y los demás presupuestos según el tipo de pretensión y la materia que se trate.

El carácter de urgencia ante el temor de un daño jurídico derivado del retardo en el proceso principal, crea la necesidad de que la medida cautelar se

determine de manera sumaria, limitándose los medios de defensa, en lo que se refiere a pruebas que se puedan ofrecer como a la disponibilidad de un periodo probatorio.

En virtud de lo anterior, es óbice que las reglas de la prueba que rigen en el procedimiento ordinario no operan para el procedimiento que otorga la medida cautelar, suspensión.

Sin embargo, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece la obligación del demandante de ofrecer los medios de convicción que sean necesarios para la procedencia de la suspensión, lo que deberá hacer en el escrito donde solicite la suspensión del acto que se reclama, tal como se desprende de la siguiente transcripción:

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

...

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

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

En efecto, la ley establece la obligación al solicitante de la medida cautelar, la suspensión, a exhibir las pruebas documentales que tenga en su poder, aunado a los medios de convicción relativos al ofrecimiento de garantía, relativa a la suspensión solicitada ante la autoridad ejecutora, y en su caso, la

documentación con que acredite la negativa de la suspensión del acto reclamado, el rechazo de la garantía, o el reinicio de la ejecución.

En conclusión, las únicas pruebas que se admitirán relativas a la suspensión del acto reclamado, serán las concernientes a los documentos en los que conste que se ofreció la garantía a la autoridad ejecutora, además de los documentos que acrediten la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía, o el reinicio de la ejecución del acto que se reclama, las cuales serán las únicas que se valoraran al momento de decidir sobre el otorgamiento de la suspensión como medida cautelar.

#### **3.4. Resolución.**

Para poder la Sala Regional pronunciarse sobre el otorgamiento o la negativa a conceder la suspensión, deberá verificar que los requisitos que establece la ley para la concesión de la medida cautelar, se hayan satisfecho en su totalidad por el demandante.

Por lo que, en caso de que del examen que realice la Sala regional respecto de la solicitud de la suspensión como medida cautelar, considere que se han satisfecho los mismos, y de igual forma se pueda advertir el peligro de que el acto que se reclama pueda ejecutarse durante la pendencia del procedimiento, y que con esto se puedan causar daños de difícil o imposible reparación al solicitante, aunado a que sea aparente el derecho del demandante para el otorgamiento de la medida cautelar, la sala regional deberá otorgar la suspensión; contrario a lo anterior, en caso de que no se reúnan los requisitos señalados por la ley para la concesión de la suspensión, se deberá negar la misma.

No obstante lo anterior, la sala regional podrá decretar la suspensión provisional del acto reclamado, con la salvedad de que con ésta no se afecte al

interés social, se contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio.

Ahora bien, como se ha argumentado en el presente capítulo, son características de las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión del acto reclamado, la provisionalidad y revocabilidad, que se pueden resumir en que la suspensión es provisional en virtud de que la misma únicamente se mantiene viva hasta en tanto se resuelve el fondo del asunto, o bien, la sala regional puede modificar, o revocar la resolución que concedió la suspensión provisional, siempre y cuando apareciere un hecho superveniente, por lo tanto, no es posible considerar a la resolución anterior como cosa juzgada, esto es, no adquiere el carácter de firmeza.

Por lo tanto, el magistrado instructor deberá hacer un análisis exhaustivo para corroborar si se cumplieron con los requisitos necesarios para el otorgamiento de la suspensión, pero sin perder tiempo en el mismo, ya que se está en peligro de que el acto que se reclama pueda llegar a ejecutarse y causar daños, haciendo innecesaria el otorgamiento de la medida cautelar, por lo tanto no deberá demorar en el pronunciamiento de la resolución que se pronuncie respecto a la petición de la suspensión del acto reclamado.

#### **4. Fundamento Constitucional de las medidas cautelares.**

Como se ha venido estudiando en el presente tema de tesis, la suspensión del acto reclamado es una de las medidas cautelares que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con la finalidad de asegurar la efectividad de la resolución que resuelva sobre el fondo de la cuestión planteada, las cuales se fundan en la garantía a la tutela judicial efectiva que todos los gobernados tenemos, por lo tanto abordaremos al estudio de la misma.

##### **4.1. Principio de tutela judicial efectiva (Artículo 17 Constitucional)**

Las medidas cautelares, dentro de las que tenemos a la suspensión del acto reclamado, se encuentran inmersas en el derecho a la tutela judicial efectiva, el que se establece en el artículo 17 de nuestra constitución, del que se desprende lo siguiente:

**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dado una definición respecto a la tutela judicial efectiva, lo que realizó a través de la siguiente tesis de jurisprudencia, que reza lo siguiente:

## **“GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.**

La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.”

1a./J. 42/2007

Amparo directo en revisión 1670/2003. Fianzas México Bitel, S.A., Grupo Financiero Bitel. 10 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Bonilla López.

Amparo directo en revisión 806/2004. Rosa López Zúñiga y otros. 11 de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Amparo directo en revisión 1158/2005. Nicolás Alberto Ferrer Casellas. 24 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz.

Amparo directo en revisión 1394/2005. Antonino Martínez Santamaría y otros. 19 de octubre de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Miriam Flores Aguilar.

Amparo directo en revisión 631/2006. Almacenadora Regional del Golfo, S.A. de C.V. 4 de agosto de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

Tesis de jurisprudencia 42/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de catorce de marzo de dos mil siete.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXV, Abril de 2007. Pág. 124. Tesis de Jurisprudencia.

En merito de lo anterior, y toda vez que la finalidad de la suspensión (medida cautelar) en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, es mantener la situación de hecho existente, con el fin de que se asegure la efectividad de la sentencia que resuelva sobre el fondo del asunto, aunado a que durante la tramitación del proceso se evite que el acto que se impugna se ejecute, y consecuencia de esto cause daños de imposible o difícil reparación al solicitante, la tutela judicial efectiva implica precisamente lo anterior, esto es, asegurar la efectividad de la sentencia definitiva, resolviendo sobre las pretensiones de las partes.

Expone el profesor Manuel Lucero Espinosa, *“el establecimiento de esta tutela provisional es de vital importancia, no sólo para los justiciables sino también para el juzgador. La finalidad de las medidas cautelares, como se indicó, es la de reducir los riesgos que se generen por el retardo de la emisión de la sentencia final. También como lo señalamos, este riesgo ocasionaría que se alterarían las circunstancias de hecho y de derecho existentes al momento de la presentación de la demanda, que harían ilusorias e ineficaces las sentencias definitivas favorables a los demandantes. Por ello, las medidas cautelares, si*

*bien es cierto que protegen la seriedad de la función jurisdiccional, toda vez que su finalidad es la de garantizar la eficacia de la sentencia final, para que la justicia no sea burlada, impidiendo con ello que la pretensión del demandante no se malogre por el transcurso del tiempo.”<sup>19</sup>*

En efecto, cualquier controversia que es sometida a consideración de la autoridad competente, es con el único fin de que la misma se pronuncie sobre la cuestión planteada mediante el pronunciamiento de la sentencia definitiva, la cual determinará cuál de las partes ha acreditado sus peticiones, y por lo tanto es la parte a la que le asiste la razón, a la que le interesa que la resolución que se ha dictado a su favor sea efectiva, esto es, se haga efectivo su cumplimiento.

Lo anterior será posible siempre que existan medios que hagan posible el cumplimiento de las resoluciones que ponen fin a una contienda, en otras palabras, se establezcan los medios necesarios que garanticen la ejecución de las resoluciones judiciales, tal y como lo establece el tercer párrafo del artículo 17 Constitucional, que señala *“las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones judiciales”*.

Si el legislador en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estableció diversas medidas cautelares, entre ellas la suspensión del acto reclamado, fue con el fin de garantizar la efectividad de la resolución que se llegue a dictar para resolver el fondo del asunto, lo anterior fue así en cumplimiento a lo establecido por el artículo 17 de nuestra constitución, que establece que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de las sentencias, haciendo efectivo la garantía a la tutela judicial efectiva.

## **CAPÍTULO II.**

---

<sup>19</sup> *Íbidem*, p. 184.

## **LA SUSPENSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo)**

### **1. Suspensión en el contencioso administrativo.**

El procedimiento Contencioso Administrativo Federal, es un medio de control jurisdiccional de la Administración Pública, en virtud de que representa una instancia a través de la cual los gobernados pueden obtener la defensa de sus derechos y de sus intereses, cuando éstos son afectados por actos administrativos contrarios a la ley.

La materia sobre la que se desenvuelve el procedimiento Contencioso Administrativo Federal, radica sobre actos de los órganos administrativos integrantes de la Administración Pública, ya sean centralizados o descentralizados, los cuales son emitidos por el encargo de su gestión administrativa.

Este procedimiento se desarrolla cuando la controversia es generada por un acto de la administración que lesiona derechos o intereses de los particulares, sin importar el órgano que conozca de la controversia, ya sean tribunales administrativos o tribunales judiciales.

En el contencioso administrativo federal, se contempla la posibilidad de solicitar diversas medidas cautelares, entre las que se encuentra la suspensión del acto reclamado, la cual tiene como fin primordial mantener la situación de hecho existente, hasta en tanto no se dicte la resolución que decida sobre el fondo del asunto, para que durante la tramitación del juicio no se llegue a ejecutar el acto que se reclama, y con esto, causar daños de imposible o difícil reparación al solicitante, aunado a que se tenga la posibilidad de obtener una sentencia que sea eficaz, que se le pueda dar cumplimiento en un futuro, y el particular pueda gozar durante el procedimiento de una tutela judicial efectiva.

En virtud de la importancia de la suspensión del acto reclamado en el contencioso administrativo, tema medular en el presente trabajo, se vuelve necesario hacer un análisis de los requisitos señalados en la ley para su concesión, por lo tanto, en el presente capítulo nos avocaremos a esto.

### **1.1. Naturaleza jurídica de la suspensión en el contencioso administrativo.**

La suspensión del acto reclamado en el procedimiento contencioso administrativo federal, prevista en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, es una medida cautelar, tal y como la ley lo establece al incluir el artículo antes mencionado en el capítulo de la citada ley, denominado como “DE LAS MEDIDAS CAUTELARES”.

Al igual que la suspensión en diversos procedimientos, como en el juicio de amparo, la suspensión prevista en el procedimiento administrativo federal constituye una medida cautelar dictada por el órgano jurisdiccional, con la finalidad de que la resolución que llegue a pronunciarse sobre el fondo del asunto, pueda ser eficaz en el futuro.

En efecto, la suspensión del acto reclamado en el contencioso administrativo, impide la ejecución de las resoluciones y actos definitivos impugnados mediante esta vía, los cuales detienen o paralizan la ejecución del acto que se impugna, con el único propósito de mantener viva la materia de la controversia, para de esta forma, evitar que se causen daños de imposible o difícil reparación al peticionario.

Esta medida cautelar se hace valer mediante la solicitud de la suspensión del acto reclamado, que se substancia en la vía incidental, es decir, se resuelve dentro de un procedimiento independiente al principal.

El otorgamiento de la suspensión como medida cautelar, es de gran importancia, no solo para el que la solicita, sino también para el órgano jurisdiccional. Lo anterior es así, en virtud de que la finalidad de las medidas cautelares, tema que ha sido abordado en el capítulo primero del presente trabajo, es la de reducir los riesgos que se generan por el retardo de la resolución del fondo del asunto sometido a consideración, asimismo, evitar que las circunstancias de hecho y derecho existentes al momento de la presentación de la demanda, se alteren durante la tramitación del procedimiento, todo lo anterior con el fin de que la sentencia que se llegue a dictar para resolver la controversia sea eficaz.

Héctor Fix Zamudio, señala que *“la suspensión del acto reclamado se ha categorizado como una medida cautelar, en virtud de que “esta tiene por objeto conservar la materia del litigio, así como evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación del proceso.”*<sup>20</sup>

Ahora bien, por su parte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha pronunciado respecto a la naturaleza jurídica y finalidad de la suspensión contemplada en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de que corresponde a una medida cautelar, cuya finalidad radica en mantener la situación de hecho existente a fin de evitar que con la ejecución del acto reclamado quede sin materia el proceso, esto es, mantener las cosas en el estado en que se encontraban al momento de promover la suspensión para conservar la materia del juicio hasta el dictado de la resolución final.

Robustece a lo anterior la siguiente tesis emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa:

**“SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.- SU FINALIDAD.-** La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula en su Capítulo III las medidas cautelares que pueden promoverse en los juicios que se interpongan ante el Tribunal Federal de Justicia

---

<sup>20</sup> FIX ZAMUDIO; Héctor, “Providencia Cautelar”, en Diccionario Jurídico Mexicano, p. 156.

Fiscal y Administrativa. Por su parte, el artículo 28 del invocado ordenamiento establece las reglas para la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, por lo que se puede concluir que dicha medida cautelar es tan sólo una de las que proceden en el juicio contencioso administrativo; por ende, para interpretar el artículo 28 del ordenamiento en comento, debe partirse del hecho de que las medidas cautelares en el juicio contencioso administrativo federal, al tenor del primer párrafo del artículo 24 de la ley en cita, se dictan con la finalidad de mantener la situación de hecho existente a fin de evitar que con la ejecución del acto controvertido quede sin materia el proceso, motivo por el que se puede concluir que la suspensión de la ejecución del acto reclamado -que regula el numeral 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo- tiene como finalidad mantener las cosas en el estado en que se encontraban al momento de promover la citada medida cautelar, para proteger la materia del juicio contencioso administrativo respectivo, en tanto se dicte la sentencia correspondiente."

Recurso de Reclamación Núm. 1988/06-14-01-8/436/07-S2-07-05.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 26 de junio de 2007, por mayoría de 3 votos a favor y 2 votos en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. José de Jesús González López.  
(Tesis aprobada en sesión de 21 de agosto de 2007)

No. Registro: 42.267, Precedente, Época: Quinta, Instancia: Segunda Sección, Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 81. Septiembre 2007. Tesis: V-TA-2aS-182, Página: 156.

Considero que la naturaleza jurídica de la suspensión contemplada en el procedimiento contencioso administrativo federal, descansa en ser considerada como una medida cautelar, tal y como la misma Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal la contempla, al regularla en el apartado relativo a las medidas cautelares.

## **2. Procedencia de la suspensión en el contencioso administrativo.**

Con la procedencia de esta medida cautelar, el particular resuelve en gran porcentaje el problema que lo hizo acudir al contencioso administrativo mientras se resuelve sobre el fondo del asunto sometido a consideración, ya

que mediante la concesión de la suspensión del acto reclamado se asegura la efectividad de la sentencia definitiva, y se asegura que durante la tramitación del procedimiento no se ejecute el acto que se reclama, y con esto, se produzcan daños de difícil o imposible reparación.

En el procedimiento contencioso administrativo federal la solicitud de suspensión del acto que por esa vía se impugna, se regula por lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece la procedencia de la solicitud de la medida cautelar consistente en la suspensión.

### **2.1. Requisitos para la concesión de la suspensión del acto reclamado. (Artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).**

El artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, prevé los supuestos que se deben reunir para la concesión de la suspensión del acto que se reclama.

Ahora bien, la suspensión la podrá hacer valer el particular cuando:

1. Cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión.
2. Cuando la autoridad rechace la garantía ofrecida.
3. Cuando la autoridad reinicie la ejecución.

Cabe aclarar que los supuestos citados anteriormente serán estudiados en el siguiente tema de éste capítulo.

La suspensión del acto reclamado se hará valer ante el magistrado instructor de la sala regional que conozca de la controversia, en el escrito inicial o en cualquier momento hasta antes de que se pronuncie la sentencia definitiva, el peticionario de tal medida cautelar deberá reunir una serie de requisitos, siendo estos los siguientes:

- a) Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes, más un juego extra para el incidente de suspensión que se tramita por cuerda separada.
- b) Ofrecer las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, en su casa la documentación en la que se haga constar la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.
- c) Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por la institución competente para tal efecto.
- d) Exponer en el escrito en el que solicite la concesión de la medida cautelar consistente en la suspensión del acto que se reclama, las razones por las cuales considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de ejecutarse el acto que se reclama.

La tramitación de la suspensión del acto reclamado, se realizará en forma incidental y por cuerda separada, y conforme lo que establece la fracción VIII del artículo de referencia.

Ahora bien, el órgano jurisdiccional competente para conocer del incidente de suspensión, es la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conoce del juicio principal.

El actor, esto es el particular, es quien podrá solicitar la suspensión del acto que por esa vía se impugna.

Es susceptible de suspender la ejecución de los actos que por esa vía se pretende impugnar, con independencia de su objeto y de su contenido, toda

vez que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no hace ningún señalamiento al respecto, ya que en su artículo 28 únicamente señala que “El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado...”

Una vez recibida la solicitud de suspensión, el magistrado instructor podrá decretar en el auto que acuerde la solicitud de dicha medida cautelar, la suspensión provisional de la ejecución del acto impugnado en tanto se resuelve el incidente suspensivo; de igual forma, hará del conocimiento de la Sala dicha petición.

Robustece lo anterior la siguiente tesis:

**“SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO EN JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU PROCEDENCIA.-**

Tomando en consideración que la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado es una especie de medida cautelar de las reguladas por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, su procedencia deriva de la interpretación a los artículos 24 y 28 de dicha ley, conforme a la cual los requisitos de procedencia de la suspensión son aquellas condiciones que se deben reunir para que surja la obligación jurisdiccional de concederla, mismos que están contenidos en la fracción I, incisos c) y d) y fracción II, del artículo 24, y fracciones I, II, III, VII y IX, del artículo 28, del ordenamiento en cita. En este tenor, procede otorgar la suspensión de los actos administrativos impugnados, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos: 1. Que la solicite el interesado por escrito en su demanda, o en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio; 2. La expresión de las razones por las cuales se considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de no concederse; 3. Que se acompañen copias de la promoción en la que se solicite la suspensión y de las pruebas documentales que se ofrezcan, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión; 4. Acompañar, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; y 5. Que con su concesión no se afecte al interés social, se

contravengan disposiciones de orden público. De lo anterior es dable concluir que por lo que hace al acreditamiento del ofrecimiento de la garantía del interés fiscal, o su constitución, la falta de ello, no trae como consecuencia la negación de la suspensión, sino la ulterior ineficacia de la misma, cuando no se constituya la garantía conforme a la ley, en los términos fijados en el proveído de otorgamiento de la medida, lo que implica que la autoridad estará en aptitud legal de proceder a la ejecución del acto impugnado.”

Recurso de Reclamación Núm. 469/06-14-01-6/546/06-S1-02-05.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 3 de octubre de 2006, por unanimidad de 5 votos.- Magistrada Ponente: María del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretaria: Lic. Esmeralda Reyes Durán.  
(Tesis aprobada en sesión de 23 de enero de 2007)

EN EL MISMO SENTIDO:

V-P-1aS-353

Recurso de Reclamación Núm. 3846/06-12-01-5/800/06-S1-03-05.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 16 de enero de 2007, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Manuel Luciano Hallivis Pelayo.- Secretario: Lic. Luis Edwin Molinar Rohana.  
(Tesis aprobada en sesión de 23 de enero de 2007)

V-P-1aS-354

Recurso de Reclamación Núm. 2364/06-12-01-6/886/06-S1-03-05.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 1° de febrero de 2007, por unanimidad de 4 votos.- Magistrado Ponente: Manuel Luciano Hallivis Pelayo.- Secretario: Lic. Luis Edwin Molinar Rohana.  
(Tesis aprobada en sesión de 1° de febrero de 2007)

No. Registro: 41.482. Precedente. Época: Quinta. Instancia: Primera Sección. Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 74. Febrero 2007. Tesis: V-P-1aS-352. Página: 259

Una vez expuesto lo anterior, procedemos a analizar los supuestos que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la concesión de la suspensión del acto impugnado.

### **2.1.1. Negación de la suspensión de la autoridad ejecutora, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución.**

El artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé los requisitos que el peticionario de la medida cautelar debe satisfacer para la concesión de la misma.

El primero de los requisitos previstos por la ley se encuentra en la primer parte del artículo de referencia, el cual en su parte conducente señala lo siguiente:

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

El particular parte actora en el juicio contencioso, para estar en aptitud de solicitar la concesión de la suspensión del acto que por esa vía se impugna, deberá acreditar haber solicitado ante la autoridad ejecutora la suspensión del acto que le causa molestia, toda vez que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el primer párrafo, establece que procederá la suspensión únicamente cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida, o reinicie la ejecución.

En efecto, el particular al solicitar la suspensión del acto que se impugna ante la autoridad ejecutora, puede obtener la negación de la misma, el rechazo de la garantía que se fije para suspender, o bien, el reinicio de ejecución, ya que sin esta excitativa no se tendría ninguno de los supuestos anteriores.

En ese sentido, es obvio que para estar en posibilidad de solicitar la suspensión del acto que por esa vía se combate, la ley que dio origen al acto que se impugna, debe contemplar un medio de impugnación, esto es, un recurso a través del cual se pueda revocar, modificar o anular el acto, aunado a que se pueda conceder la suspensión del acto durante la tramitación del procedimiento.

Ahora bien, qué pasa cuando la ley que dio origen al acto que causa molestia no contempla la imposición de medidas cautelares, en específico la suspensión del acto reclamado, o bien, dicho recurso es optativo para el particular. Lo anterior sale a la luz toda vez que en este caso no se colmarían los requisitos establecidos en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la concesión de la suspensión, ya que no se obtendría por parte de la autoridad ejecutora una negación de la suspensión, el rechazo de la garantía, o bien el reinicio de la ejecución.

Al respecto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 28 fracción XI establece lo siguiente:

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

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

La Ley prevé el supuesto relativo a que si el ordenamiento legal en que se fundó el acto que se impugna no contempla la solicitud de suspensión, en el contencioso administrativo se podrá solicitar el otorgamiento de dicha medida cautelar, empero, el alcance que se le puede otorgar a ésta quedará al arbitrio del Magistrado Instructor o la Sala, y la misma estará vigente hasta en tanto no se modifique o revoque dicho acto que causa molestia, o bien, hasta que exista

sentencia firme. Por lo tanto, en estos casos no es necesario colmar el requisito que contempla el artículo 28 del ordenamiento legal citado con anterioridad, en específico en su primer párrafo, lo que puede ocasionar confusión en el particular respecto la procedencia de dicha medida cautelar.

Sin embargo, la ley no contempla el supuesto relativo a que el recurso previsto en la ley en que se fundó el acto que se impugna sea optativo, lo anterior guarda sustento en la excepción al principio de definitividad.

En efecto, es de explorado derecho que los recursos establecidos como optativos, no es necesario agotarlos para poder promover el contencioso administrativo, ya que este queda a la libre elección del particular, por lo tanto, en este caso no es necesario se agote el recurso que contempla la ley que da origen al acto impugnado, por lo que es de concluirse que al igual que en el caso de que el ordenamiento legal en el que se fundó el acto que causa molestia no contemple la suspensión como medida cautelar, la suspensión en el contencioso administrativo tendrá el alcance que el Magistrado Instructor o la Sala le otorguen a dicha petición, ya que no existe un precepto legal en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que regule tal situación, lo que evidencia los vacíos que tiene dicho ordenamiento en una figura de gran importancia en el procedimiento.

### **2.1.2. Solicitud de la suspensión.**

Una vez visto lo relativo al primer requisito que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la procedencia de la suspensión como medida cautelar, la Ley establece como segundo presupuesto la solicitud de concesión de la misma, la cual podrá realizarse en el escrito inicial de demanda, o en cualquier momento hasta antes de que se dicte sentencia.

La fracción I del Artículo 28 de la multicitada ley establece lo siguiente:

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

Lo anterior guarda sustento toda vez que al momento de dictar la sentencia que ponga fin a la controversia la situación de hecho existente cambiará, ya que se habrá resuelto sobre el fondo del asunto sujeto a consideración de la Sala Regional, por lo tanto, la suspensión no cumpliría con su finalidad relativa a asegurar la efectividad de la sentencia, aunado a que durante la tramitación del procedimiento puede llegar a ejecutarse el acto que se reclama, lo que traería como consecuencia un daño de difícil o imposible reparación para el particular, y el procedimiento quedaría sin materia.

La solicitud de la suspensión de la ejecución del acto reclamado debe realizarse a petición de parte, esto es, es el particular el que debe instar al órgano jurisdiccional para que suspenda la probable o inminente ejecución del acto que se impugna, y deberá hacerlo por escrito, tal y como lo establece el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En efecto, el artículo mencionado con anterioridad estatuye que las medidas cautelares deberá solicitarlas el particular por escrito, desde el escrito inicial de demanda y hasta antes del pronunciamiento de la sentencia que en derecho corresponda para resolver sobre las pretensiones planteadas, la cual deberá reunir una serie de requisitos, y que son los siguientes:

- ✓ Nombre y domicilio para oír y recibir notificaciones.
- ✓ Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma.
- ✓ Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar.
- ✓ Expresión de motivos por los cuales se solicita la medida cautelar.

- ✓ Aunado a lo anterior, con el escrito de solicitud se deberá acreditar el derecho para solicitar la medida cautelar, y agregar una copia del mismo para correrle traslado a cada una de las partes en el juicio.

En ese orden de ideas, para la solicitud de suspensión de la ejecución del acto reclamado, esta deberá realizarse a petición de parte y por escrito, expresando los requisitos que se señalaron en el párrafo anterior, para que de esta forma se le pueda dar trámite a dicha solicitud, la cual se resolverá a la par del negocio principal, en la vía incidental y por cuerda separada.

### **2.1.3. Documentos anexos al solicitar la medida cautelar.**

El particular que solicita la suspensión de la ejecución del acto reclamado deberá acreditar el derecho que tiene para realizar la petición, aunado a los documentos relativos a la solicitud de suspensión del acto reclamado ante la autoridad ejecutora, el documento en el que conste el rechazo de la garantía determinada, o bien, el documento donde se haga constar el reinicio de la ejecución del acto que se impugna, lo anterior guarda sustento en el supuesto que establece el primer párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual ha sido estudiado en el punto 2.1.1. del presente trabajo; considero que de igual forma se podrán exhibir cualquier tipo de documento para acreditar la procedencia de la medida cautelar consistente en la suspensión, que haga evidente el peligro que corre el particular sino se concede la misma.

Ahora bien, el artículo 28 de la LFPCA, en sus fracciones II y III señala:

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

III.- Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada

ante la autoridad ejecutora y, si hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.”

De las fracciones anteriores se desprende que los documentos que se deberán adjuntar al escrito que contiene la solicitud de suspensión son las copias del mismo, con el fin de correr traslado a las partes en la controversia, asimismo los medios de convicción documentales que acrediten la primer parte del artículo 28 de la LFPCA, las cuales serán las únicas admisibles en el cuaderno de suspensión.

Con lo anterior, se evidencia el hecho de que el legislador una vez más deja vacíos en la ley, ya que por un lado restringe el derecho probatorio de el particular respecto la suspensión, al contemplar únicamente como medios de prueba en este incidente los documentos relativos a acreditar el ofrecimiento de la garantía ante la autoridad ejecutora, así como la solicitud de suspensión, y en su caso el rechazo a la garantía o el reinicio de la ejecución, dejando de prever el supuesto de que en la Ley en que se fundó el acto que causa molestia no considere a la suspensión como medida cautelar, o bien, el recurso que esté contemplado en esa vía sea optativo, por lo que en estos supuestos no es posible exhibir dichos medios de convicción.

Ahora bien, considero que el particular puede rendir cualquier prueba documental permitida por la ley, para acreditar la procedencia de la suspensión de la ejecución del acto que se impugna, sin embargo, la LFPCA no señala que tipos de documentos se pueden ofertar, por lo que es necesario acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la legislación contenciosa administrativa, y la cual señala respecto a los documentos lo siguiente:

**“Artículo 129.-** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.”

**“Artículo 130.-** Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y Territorios o de los Municipios, harán fe en el juicio, sin necesidad de legalización.”

**“Artículo 133.-** Son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo 129.”

Así las cosas, el particular tiene la facultad de ofrecer cualquier documento ya sea público o privado, con el fin de acreditar la procedencia de la suspensión, o bien, mostrar al magistrado instructor y a la Sala Regional en turno la ilegalidad del acto que se reclama, y con esto influir en la decisión de otorgar la suspensión a la brevedad posible, para evitar la ejecución del acto que por esa vía se impugna, sin que la LFPCA pueda limitar la capacidad probatoria del particular al señalar que únicamente se pueden ofrecer en el incidente de suspensión los documentos relativos a la negación de la suspensión, el rechazo de la garantía ofrecida, o bien el reinicio de la ejecución del acto reclamado, lo anterior es así ya que como he venido argumentando, la ley no contempla el supuesto en que el recurso previsto en la ley en que se fundó el acto sea optativo, por lo tanto, cualquier documento puede ser ofrecido por el particular para acreditar su pretensión, quedando al arbitrio del magistrado instructor o de la Sala el valor probatorio que le otorgue al mismo.

A mayor abundamiento me permito transcribir las siguientes tesis aisladas:

**“SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA UNA ORDEN DE CLAUSURA. PARA OBTENERLA DEBE DEMOSTRARSE NO SÓLO EL INTERÉS JURÍDICO PRESUNTIVO SINO, ADEMÁS, EXHIBIR OTROS DOCUMENTOS DE PRUEBA PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO QUE SE PRETENDE PRESERVAR.**

Para obtener la suspensión provisional en contra de una orden de clausura de un negocio de distribución de gas licuado de petróleo

no sólo es necesario que el quejoso demuestre el interés jurídico presuntivo para la realización de la actividad reglamentada, con el permiso de distribución mediante estación de gas licuado de petróleo expedido por la Secretaría de Energía, el dictamen de factibilidad o el contrato de arrendamiento respectivos, sino que además debe exhibir otros documentos o principios de prueba, presupuestos de la actividad, verbigracia, los permisos o licencias de uso de suelo, construcción y edificación expedidos por la autoridad municipal correspondiente, toda vez que al resolver sobre la suspensión, los tribunales de amparo deben verificar la existencia del derecho cuya preservación pretende obtener el quejoso a través de la suspensión del acto reclamado y, en el caso, para poder desarrollar la actividad reglamentada se requiere que en el lugar geográfico se expida el permiso de uso de suelo y factibilidad para desarrollar esa actividad, lo que es propio de autoridades de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; ello es así, ya que el objeto de la medida cautelar es conservar derechos y no constituirlos en favor de los gobernados.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

IV.3o.A.1 A

Queja 12/2003. Combustibles Licuados y Equipos, S.A. 5 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretaria: Marina Chapa Cantú.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XVIII, Diciembre de 2003. Pág. 1463. **Tesis Aislada.**

**“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. NO SE ACREDITA EL INTERÉS JURÍDICO PARA OBTENERLA, CUANDO HAY DISCREPANCIA ENTRE LA DENOMINACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO MERCANTIL CONTENIDA EN LA DEMANDA CON LA SEÑALADA EN LOS DOCUMENTOS ADJUNTOS.**

Uno de los elementos fundamentales para otorgar la suspensión provisional de los actos reclamados es el interés jurídico que debe acreditar quien la solicita, para lo cual, entre otros documentos, puede exhibir la licencia de funcionamiento, los cuales no serán eficaces para ello cuando no exista identidad entre la denominación de la negociación plasmada en la demanda de amparo con la señalada en los documentos que se anexan a ella, si no se expresa el motivo por el cual existe esa discrepancia, en razón de que conforme al artículo 24 de la Ley para el

Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, cuando las condiciones bajo las que se otorgó la licencia de funcionamiento hayan variado, el interesado deberá solicitar la expedición de una nueva.”

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.7o.A.96 A

Queja 137/2000.-Sergio Cristóbal Maguey Rodríguez.-24 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: E Javier Mijangos Navarro.-Secretario: José Morales Contreras.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XI, Mayo de 2000. Pág. 981. **Tesis Aislada.**

En conclusión, el particular para acreditar la procedencia de la suspensión de la ejecución del acto reclamado, puede ofrecer cualquier documento permitido por la ley que otorgue la posibilidad de formar convicción en el magistrado instructor y en la Sala Regional, esto es, que se acredite la ilegalidad del acto que se impugna, así como la probable ejecución del mismo, y en consecuencia ocasionar un daño de imposible o difícil reparación para el quejoso.

#### **2.1.4. Otorgamiento de garantía.**

Otro requisito establecido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para conceder la suspensión del acto que mediante dicho procedimiento se impugna, es el relativo a exhibir la garantía que se fije para que la suspensión de la ejecución del acto impugnado surta sus efectos, tal y como lo establece la siguiente fracción del artículo 28 del citado ordenamiento legal.

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

Ahora bien, es de explorado derecho que la suspensión puede surtir efectos sin exhibir la garantía fijada por la autoridad, ya que ésta otorga un término prudente para su exhibición, ya sea mediante un billete de depósito o por conducto de póliza de fianza expedida por institución autorizada, y en caso de no exhibir la misma, dejara de surtir efectos la medida cautelar, y se podrá continuar con la ejecución de dicho acto, así las cosas, la suspensión surte efectos desde el momento en que es concedida por el magistrado instructor, sin que sea óbice exhibir la garantía ordenada.

La garantía que el particular debe otorgar, es con el único fin de reparar el daño o indemnizar los perjuicios que se pueden ocasionar a la autoridad demandada o al tercero perjudicado en su caso sino se obtiene sentencia favorable en el contencioso administrativo, y atendiendo a la naturaleza, objeto, requisitos de procedencia y efectividad de dicha medida cautelar, se arriba a la conclusión de que respecto a la suspensión provisional que se puede decretar con la sola presentación de la demanda, cuando exista peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el particular, tomando el magistrado instructor las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero, y respecto la cual se ordene mantener las cosas en el estado que guardan hasta en tanto se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva,

Ahora bien, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la facultad del magistrado Instructor para fijar una garantía suficiente a reparar el daño e indemnizar el perjuicio que con el otorgamiento de la medida cautelar consistente en la suspensión se le puedan ocasionar a la autoridad o a un tercero, cuando los daños y perjuicios sean susceptibles de determinarse en dinero y, cuando no son cuantificables, otorga la facultad discrecional para fijar el importe de la garantía.

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

A mayor abundamiento me permito transcribir la siguiente tesis de jurisprudencia:

**“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SURTE SUS EFECTOS DESDE LUEGO, SIN QUE PARA ELLO SE REQUIERA DE LA EXHIBICIÓN DE LA GARANTÍA RESPECTIVA.**

De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 125, 130 y 139 de la Ley de Amparo, que regulan lo relativo a la suspensión provisional y definitiva de los actos reclamados, y a la garantía que el quejoso debe otorgar en los casos en que aquéllas sean procedentes, para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se puedan ocasionar al tercero perjudicado si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo, y atendiendo a la naturaleza, objeto, requisitos de procedencia y efectividad de la medida cautelar de que se trata, así como al principio general de derecho que se refiere a que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, se arriba a la conclusión de que respecto a la suspensión provisional que se puede decretar con la sola presentación de la demanda, cuando exista peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, tomando el Juez de Distrito las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero, y a virtud de la cual se ordena mantener las cosas en el estado que guardan hasta en tanto se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, surte sus efectos, al igual que ésta, inmediatamente después de que se concede y no hasta que se exhiba la garantía fijada, porque de lo contrario no se cumpliría con su finalidad, que es la de evitar al quejoso perjuicios de difícil reparación. Además, debe tomarse en cuenta que ante el reciente conocimiento de los actos reclamados, el quejoso está menos prevenido que cuando se trata de la suspensión definitiva, y si ésta surte sus efectos desde luego, aun cuando no se exhiba la garantía exigida, lo mismo debe considerarse, por mayoría de razón, tratándose de la

suspensión provisional, sin que ello implique que de no exhibirse garantía deje de surtir efectos dicha suspensión. “

P./J. 43/2001

Contradicción de tesis 17/2000-PL. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito en contra del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito. 27 de febrero de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Manuel Quintero Montes.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 43/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.

**Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIII, Abril de 2001. Pág. 268.  
**Tesis de Jurisprudencia.**

En efecto, para que surta efectos la medida cautelar consistente en la suspensión del acto reclamado, no es necesario se exhiba la garantía que determine el Magistrado Instructor para garantizar los perjuicios que lleguen a ocasionarse a la autoridad o al tercero con el otorgamiento de la suspensión, toda vez que la misma se hace efectiva a partir del momento en que se concedió, y no así hasta que se exhiba la garantía respectiva, ya que la finalidad de la suspensión es la de asegurar la efectividad de la sentencia evitando que durante la tramitación de la controversia llegue a consumarse el acto que por esa vía se impugna.

#### **2.1.5. Exposición de motivos de solicitud de la suspensión.**

La iniciativa de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, fue presentada por los senadores Fauzi Hamdan Amad y Jorge Zermeño Infante, en la que se expresó lo siguiente:

“La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene por objeto consolidar la actuación del Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativo dotándole de los instrumentos procedimentales que requiere para cumplir eficazmente con sus atribuciones de impartición de justicia administrativa y para que pueda brindar seguridad jurídica a los ciudadanos.

Entre los asuntos que conoce principalmente el Tribunal están los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos que determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; los que nieguen la devolución de un ingreso regulado por el Código Fiscal de la Federación; los que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; lo que causen agravio en materia fiscal; los que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales y en materia de pensiones civiles; los que versen sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas; los que constituyen créditos por responsabilidad contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, organismos descentralizados o en contra de particulares involucrados en dichas responsabilidades; los que requieran el pago de garantías a favor del Estado; los que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en general, las resoluciones dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo.

Destaca en la nueva ley la posibilidad de que los particulares impugnen las resoluciones administrativas generales y no solamente las de carácter individual que les afecten, excepción hecha de los reglamentos, cuando sean autoaplicativas o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación. También, con la finalidad de evitar prácticas dilatorias por parte de los particulares, se introduce la condena al pago de costas a favor de la autoridad demandada y en correspondencia con lo anterior se introduce la posibilidad de que la autoridad indemnice al particular por los daños y perjuicios que le cause cuando cometa una falta grave al dictar una resolución.

Tanto la condena en costas como la indemnización, deben ser tramitadas mediante la vía incidental. Se reducen los plazos procesales para lograr mayor agilidad a la substanciación de los juicios.

**Asimismo, se incluye la suspensión del acto reclamado, con efectos restitutorios, bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Las sentencias interlocutorias, que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Superior. Se consideran definitivas las resoluciones que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa. Se cambia la denominación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que es un nombre más genérico y que abarca todas las funciones del mismo. Se pretende que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo entre en vigor a partir del 1º de enero de 2004.

La calidad del funcionamiento del Estado es una ventaja o desventaja competitiva fundamental que depende en buena medida de la eficacia de sus instituciones y autoridades con las que hace frente a las necesidades de los gobernados. De ahí la importancia de depurarlas y optimizarlas para que los ciudadanos puedan expresar sus intereses, ejercer sus derechos, cumplir con sus obligaciones y mediar sus diferencias. Seguramente, con la nueva ley se logrará una mejor administración de justicia al contar con un instrumento que garantiza la efectividad en el cumplimiento de las resoluciones que emite el Tribunal y que sienta las bases para una verdadera instancia contenciosa administrativa.”

Como se señala en la exposición de motivos de la iniciativa de creación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los particulares son titulares de derechos y obligaciones frente a la Administración Pública, por ejemplo el derecho a la legalidad de los actos del Estado.

Todo sistema de derecho debe contar con medios de defensa idóneos para que los particulares puedan defender sus intereses, incluyendo entre ellos, los recursos administrativos y las acciones que se ventilan ante los Tribunales Administrativos, los cuales dotan de una mayor eficacia al control de legalidad.

Al contemplar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la suspensión como medida cautelar, se incorpora un nuevo procedimiento para garantizar la efectividad en el cumplimiento de las resoluciones que emita el propio tribunal.

En efecto, se pone de manifiesto que se está proporcionando al particular (gobernado) la posibilidad de solicitar medidas protectoras, entre estas, la suspensión de la ejecución del acto reclamado, ante la apariencia del buen derecho, esto es, que sea evidente la ilegalidad del acto que por esa vía se impugna, y que pone en peligro la eficacia de la sentencia que se llegare a dictar en el fondo del asunto, evitando con ello que durante la tramitación del procedimiento se cause un daño de imposible o difícil reparación al particular.

La iniciativa de la multicitada ley buscó adaptar el proceso administrativo a la cada vez más amplia competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual fue publicada en el año de 2005, cuyo ordenamiento derogó el título VI del Código Fiscal de la Federación y superó la polémica respecto a que el Tribunal Fiscal tuviese una competencia material tributaria-administrativa con reglas procesales en una ley adjetiva fiscal forjada en esencia para el juicio de nulidad de cualquier acto de índole administrativo.

### **3. Efectos de la suspensión del acto reclamado.**

Los efectos jurídicos de la suspensión del acto reclamado en el procedimiento contencioso administrativo Federal, están determinados por el tipo de pretensión que se hace valer en el escrito inicial, y tendrán un contenido variable según sea el caso, por lo tanto, el contenido de la sentencia que resuelva el fondo del asunto estará en interdependencia de la pretensión de la demanda, siendo que la determinación que otorgue la medida cautelar (suspensión del acto reclamado) presupone un cálculo preventivo de probabilidades acerca de la cual podrá ser el contenido de la sentencia que en un futuro resuelva las pretensiones de las partes, siendo necesario que el magistrado instructor o la Sala Regional esté obligado a prever cuales podrían ser los efectos definitivos de una eventual sentencia estimatoria con base a las pretensiones deducidas.

Como se ha venido sosteniendo, la suspensión tiene como finalidad asegurar la efectividad de una eventual sentencia estimatoria que se llegare a dictar en el

procedimiento principal, asimismo evitar que durante la tramitación del procedimiento se puedan producir al particular daños de difícil o imposible reparación, de acuerdo a lo anterior, es necesario saber cuáles son los efectos que produce la concesión de la medida cautelar consistente en la suspensión del acto reclamado.

Es importante hacer referencia al hecho de que preservar la materia significa que a través de la suspensión se aseguran provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, con el fin de que la sentencia que un futuro se llegue a pronunciar, declare los derechos del particular y dicha sentencia pueda ser en un futuro ejecutable, esto es, eficaz.

Ahora bien, el temor de un daño jurídico derivado del retardo en pronunciarse una sentencia que ponga fin a la cuestión sometida a consideración, mejor conocido como el *periculum in mora* pueda no estar constituido, en todos los casos, por el temor de la desaparición de los medios necesarios para que sea posible la ejecución de la sentencia principal, pues en otros casos el temor de un daño jurídico tiene su origen en que mientras dure el juicio se produzca un daño jurídico de difícil o imposible reparación para el particular por el largo periodo de insatisfacción del derecho, pues aún cuando la resolución en el procedimiento principal para el particular resulte favorable, desde el punto de vista subjetivo podría resultar inútil, ya que aún siendo benéfica para el particular, esta podría pronunciarse con demasiada tardanza.

Así las cosas, el magistrado instructor o la sala deberán otorgar la suspensión del acto que se reclama, con el fin de proteger de manera provisional derechos que no permitan esperar hasta el dictado de la resolución definitiva.

La suspensión tiene como finalidad preservar la materia de la controversia, hacer efectiva la resolución que en su momento se llegue a dictar.

La fecha en que se dicte la resolución que conceda la medida cautelar consistente en la suspensión, surte sus efectos en el momento en que sus efectos paralizadores se actualizan, debiendo ser acatada por cualquier autoridad e incluso por cualquier persona que no obstante de no ser autoridad tenga alguna injerencia en la ejecución del acto que se reclama. Sabemos que en la práctica ya no se notifica el auto de suspensión el mismo día de su pronunciamiento, por lo tanto, considero de suma importancia solicitar en el escrito en el que se pide la concesión de la medida cautelar copia certificada de la resolución que se llegue a dictar, y estar pendiente de la fecha en que se va a resolver sobre dicha petición, para que en ese momento otorguen la copia certificada del otorgamiento de la suspensión, para el supuesto de que llegue o se intente ejecutar el acto que se reclama.

Ahora bien, es de explorado derecho que la concesión de la suspensión tiene como consecuencia preservar intacta la materia del juicio manteniendo las cosas en el estado que guardan hasta en tanto se resuelva el fondo de dicho juicio, haciendo efectivo el cumplimiento de la resolución que ponga fin al procedimiento.

En conclusión, el auto que decrete la suspensión del acto que por el contencioso administrativo se impugna, debe condicionarse por el magistrado instructor o por la sala, determinando de esa forma la situación en que habrán de quedar las cosas, lo que de alguna forma lo obliga a ser cuidadoso e imponer ciertas obligaciones a las partes para conservar la materia del juicio, por lo tanto, los efectos de la medida cautelar es mantener la situación de hecho existente (conservar la materia del procedimiento).

#### **4. Substanciación del incidente de suspensión en el contencioso administrativo.**

La suspensión del acto reclamado podrá solicitarse desde el escrito inicial hasta antes del dictado de la sentencia que resuelva el fondo del asunto. La suspensión se seguirá en cuerda separada al juicio principal, esto es, se abrirá

diverso expediente en el que se glosaran las actuaciones relativas a la suspensión, es por lo anterior que se dice se sigue de forma incidental, toda vez que guarda una relación muy estrecha con el juicio principal, denominado “Incidente de la suspensión de la ejecución del acto impugnado”.

El incidente en comento se hará valer ante el magistrado instructor de la sala regional que conozca del asunto, como se ha dicho antes en cualquier tiempo, siempre y cuando no se haya dictado sentencia definitiva, bajo la condición de que cumpla con una serie de requisitos que la ley prevé y que han sido materia de análisis en temas anteriores.

Ahora bien, la tramitación del incidente de suspensión se hará por cuerda separada y con arreglo al trámite previsto para las otras medidas cautelares previstas en el ordenamiento legal, tal y como se establece en la fracción VIII del artículo 28, que establece lo siguiente:

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

Así las cosas, podemos inferir que la substanciación se realizará de la siguiente forma:

1.- El auto que admita a trámite el incidente, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la autoridad a quien se le impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días.

Ahora bien, si la autoridad ejecutora no rinde el informe justificado en el plazo fijado para tal efecto, o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el particular, se tendrán por ciertos. En dicho auto, podrá el magistrado instructor decretar la suspensión provisional de la ejecución, siempre y cuando con ésta no se afecte el interés social, se contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

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

2.- Dentro del plazo de cinco días a partir de que se haya recibido el informe de la autoridad, o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala Regional en turno dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

3.- Si la autoridad no da cabal cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión a la garantía, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general vigente, elevado al mes.

4.- Si el incidente es promovido por la autoridad por haberse concedido indebidamente una suspensión, se tramitará lo conducente en los términos antes señalados.

Es de vital importancia señalar que en el supuesto de que la solicitud de la suspensión de la ejecución se refiera a actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la cual surtirá sus efectos si se ha garantizado el interés fiscal ante la autoridad exactora (ejecutora) por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Ahora bien, en el caso de que la ley en que se fundó el acto que se impugna no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

Es el caso que mientras no se dicte la sentencia o resolución definitiva que en derecho corresponda la Sala Regional de que se trate podrá modificar, o revocar el auto que haya decretado o negado dicha medida cautelar, en el supuesto de que exista un hecho superveniente que lo justifique.

En el supuesto de que el solicitante de la medida cautelar consistente en la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según sea el caso, de la garantía otorgada, contrario a lo anterior, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala en turno ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

## **5. Recursos en la suspensión.**

Conforme lo establecido en la fracción X del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece que contra el auto que decreta o niegue la suspensión provisional podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dichos preceptos legales establecen lo siguiente:

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

...X. El auto que decreta o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley,

dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.”

**“ARTÍCULO 59.-** El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.”

De la transcripción anterior no se desprende el supuesto de que procede dicho recurso en contra de las resoluciones que nieguen o decreten la suspensión definitiva, sino que únicamente se refiere a diversos casos de procedencia, sin embargo, en el artículo 62 de la LFPCA, se hace alusión respecto a la sentencia que niegue o decrete la suspensión definitiva, el cual estatuye que:

**“ARTÍCULO 62.-** Como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Interpuesto el recurso en los términos señalados en el párrafo anterior, la Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido. Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.”

Así pues, el recurso de reclamación es procedente en contra de la resolución interlocutoria que decreta o niegue la suspensión definitiva, el cual deberá ser interpuesto en un término de 5 días a partir de su notificación respectiva.

El recurso de reclamación que se regula en los artículos 59 a 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, conlleva las siguientes características:

1. Es una impugnación ante la Sala en que se esté tramitando el juicio principal.
2. Sólo se admite contra las resoluciones del magistrado instructor que se enumeran en los artículos 59 y 62 del citado ordenamiento legal.
3. Es un recurso ordinario.

El recurso de reclamación se interpondrá por escrito, en el cual se debe exponer las infracciones del ordenamiento jurídico en que hubiera incurrido la resolución impugnada, acompañándose las copias necesarias para la audiencia de las diversas partes.

Una vez interpuesto el recurso de reclamación, el magistrado instructor dará vista del escrito a la contraria por un plazo de 5 días para que exprese lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo de audiencia a las partes, en el caso de que proceda este trámite, el magistrado instructor, sin más trámites dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.

La resolución del recurso será susceptible de impugnación en un juicio de amparo en los supuestos de violación de las garantías constitucionales que legitiman para acudir a aquella vía.

Si la resolución del recurso fuese estimatoria, su eficacia se traducirá en la anulación de la resolución impugnada, en el cumplimiento del trámite omitido, en su cumplimiento con las formalidades legales, o en la terminación o continuación del proceso, según el contenido de la resolución.

### **CAPÍTULO III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y SU EXCEPCIÓN.**

#### **1. Artículo 107 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Para entrar al análisis del presente tema, es necesario transcribir la parte conducente del artículo al que nos referimos, el cual es del tenor literal siguiente:

**Artículo 107.-** Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

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

Dicho precepto legal regula aspectos distintos sobre el amparo, pero nos avocaremos a lo regulado en su fracción IV.

Tal fracción de nuestra Carta Magna, establece la procedencia del amparo administrativo, entendido éste como el juicio constitucional que se endereza contra actos de los órganos que conforman la administración pública federal, estatal, municipal, (centralizada o descentralizada), o bien, el amparo contra

actos de autoridad administrativa *lato sensu* (en sentido amplio), el cual es regulado por el artículo 114, fracción II de la Ley de amparo.

Para que sea procedente el amparo en materia administrativa, éste se encuentra condicionado a que se respete el principio de definitividad. Lo anterior es así, ya que de una interpretación analógica de la fracción a que se alude en el presente tema, se deduce que no será procedente el amparo en materia administrativa cuando exista regulado algún recurso, juicio o medio legal de defensa por virtud del cual se pueda restituir al agraviado en el goce de sus derechos conculcados con el acto reclamado.

### **1.1. Alcance jurídico.**

El artículo 107 de nuestra Constitución, en su fracción IV, prevé una excepción al principio de definitividad al amparo en materia administrativa, si bien es cierto existen diversos criterios de excepción a dicho principio, la citada fracción regula la procedencia del juicio de amparo administrativo sin que sea requisito necesario agotar el recurso, juicio o medio de defensa legal que prevea la ley secundaria, siempre y cuando para conceder la suspensión del acto reclamado, ésta última exija mayores requisitos que aquellos establecidos por la ley de amparo para conceder la medida cautelar.

Podemos inferir que dicha fracción pretende mantener viva la materia del juicio de amparo, paralizando la ejecución de los actos reclamados hasta el momento en que se resuelva sobre la controversia sometida a consideración.

## **2. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO.**

### **2.1. Instancia de parte agraviada.**

Tiene sustento en la fracción I del artículo 107 de nuestra Constitución, el cual ha sido transcrito con anterioridad, y en el artículo 4 de la Ley de Amparo, que estipula lo siguiente:

**Artículo 4.** El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la Ley, el Tratado Internacional, el Reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta Ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

En efecto, tal y como lo señala el artículo anterior, el principio en estudio radica en que la acción de amparo no comienza de manera oficiosa, ya que requiere de que ésta sea ejercida mediante la presentación de la demanda respectiva o por comparecencia.

La autoridad federal requiere forzosamente que una persona física o moral acuda ante ésta a promover la demanda de amparo por considerar que un acto de autoridad violó sus garantías individuales, y por lo tanto, solicite el amparo y protección de la justicia federal.

Así las cosas, dicho principio está íntimamente relacionado con el diverso de agravio personal y directo, ya que únicamente la persona que resiente la afectación en su esfera jurídica por el acto reclamado, podrá interponer la demanda de garantías.

## **2.2. Principio de Agravio Personal Directo de Carácter jurídico.**

Tiene sustento en el artículo 107 fracción I Constitucional, y con la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, los cuales estatuyen lo siguiente:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**“Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetaran a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;...”

## **Ley de Amparo.**

**“Artículo 73.-** El juicio de amparo es improcedente:  
...V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.”

Para que el juicio de amparo sea procedente, debe ser promovido por la persona física o moral, que se vea afectada en su esfera jurídica por un acto de autoridad, y que exista una inmediatez entre la emisión o ejecución del acto de autoridad y el surtimiento de sus consecuencias en la esfera jurídica de la persona, ya sea física o moral.

Es menester que para estar en aptitud de estudiar el presente principio se dé un significado de la palabra agravio, lo que realiza el tratadista Alberto Castillo del Valle de la siguiente manera:

*“Es el perjuicio sufrido en la persona del quejoso, es decir, el agravio es la afectación o la alteración que se desprende del acto de autoridad y que recae en la esfera de derechos del gobernado promovente del juicio de amparo.”<sup>21</sup>*

Ahora bien, por su parte el Doctor Carlos Hugo Tondopó Hernández menciona que *“El agravio, es el menoscabo que como consecuencia de una ley o de un acto de autoridad sufre una persona en alguno de los derechos que la Constitución Federal o tratado le reconocen. El agraviado, es la persona física o jurídica colectiva, cuyo derechos se han vulnerado o inminentemente se pretenden vulnerar.”<sup>22</sup>*

El principio de existencia de agravio personal y directo se refiere a que para que se conceda al particular agraviado el amparo y protección de la Justicia Federal, debe existir un agravio, que como ha quedado conceptualizado con

---

<sup>21</sup> Castillo del Valle, Alberto, *Ley de Amparo Comentada*, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., 2007, p. 305.

<sup>22</sup> Tondopó Hernández, Carlos Hugo, *Teoría y Práctica del Proceso de Amparo Indirecto en Materia Administrativa*, México, Porrúa, 2008, p. 39.

anterioridad, es aquel daño o perjuicio que produce una autoridad a cualquier persona física o moral, violando con ello las garantías individuales de que es titular, mediante un hecho positivo o negativo.

Ahora bien, el agravio consta de cuatro elementos, relativos a material u objetivo, consistente en el daño o perjuicio inferido a cualquier gobernado en relación con las garantías individuales de que es titular; elemento subjetivo pasivo, correspondiente a que es el gobernado a quien la autoridad infiere el agravio; elemento subjetivo activo, relativo al actuar de la autoridad; y finalmente el elemento formal, consistente en el dispositivo constitucional violado tutelado por el juicio de garantías.

El agravio debe ser personal, directo y objetivo, entendiendo por estos lo siguiente:

- **PERSONAL.** El particular que pretenda promover el juicio de garantías debe ser el titular de los derechos subjetivos públicos otorgados en nuestra Constitución.
- **DIRECTO.** Relativo a que el quebranto de los derechos subjetivos públicos, y que por conducto de la Ley o acto de autoridad le afecten al titular de los mismos.
- **OBJETIVO.** Consistente en que por medio de un análisis que efectúe la autoridad de amparo, encuentre que efectivamente se han violado en perjuicio de la persona física o moral, sus garantías individuales.

Por lo tanto, el juicio de amparo es procedente en el supuesto de que exista por conducto del acto reclamado una afectación o lesión en la esfera jurídica de un gobernado, alterando su patrimonio o sus derechos personales de manera inmediata, pudiendo sufrir la ofensa otros gobernados, pero resintiéndose al

mismo tiempo y de igual forma la persona física o moral que interponga la demanda de amparo.

### **2.3. Principio de Definitividad.**

Dicho principio del juicio de amparo, guarda sustento en el artículo 107 fracción III, incisos a) y b), los cuales estatuyen lo siguiente:

**“Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

...III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

- a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del Estado Civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;
- b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y...”

Ahora bien, la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, hace alusión a dicho principio en el capítulo VIII denominado “De los casos de Improcedencia”, en específico de las fracciones XIV, XV e incluso XVI, las cuales establecen lo siguiente:

“Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...XIII. Contra las resoluciones judiciales o de Tribunales Administrativos o del Trabajo respecto de las cuales conceda la

Ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 fracción constitucional dispone para los terceros.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el actor reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

XIV. Cuando se esté tramitando ante los Tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

XV. Contra actos de autoridades distintas de los Tribunales Judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente Ley consigna 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.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.”

De la transcripción anterior se desprende el principio en estudio, el cual establece que antes de promover el juicio de amparo, el agraviado por el acto de autoridad tiene la obligación de agotar todos los recursos ordinarios o medios de defensa que establezcan las leyes respectivas, con los cuales sea factible revocar, modificar, o nulificar el acto de autoridad.

Al ser el juicio de amparo un medio de defensa EXTRAORDINARIO únicamente será procedente en contra de actos de autoridad definitivos, esto es, que contra dichos actos no proceda medio de impugnación o de defensa ordinario alguno para que el mismo sea revocado o modificado. Se deben

agotar previamente los medios de impugnación que contempla la Ley en base a la cual se emitió el acto

Lo anterior es así, en virtud de que el juicio de Amparo, reitero, tiene un carácter definitivo, y si el acto no reviste dicha característica, se perdería su cualidad llegando a ser un medio de defensa ordinario, lo que traería como consecuencia que cualquier acto de autoridad fuese combatido ante los órganos de control constitucional, dejando atrás los procesos ordinarios.

Así las cosas, para estar en aptitud de promover el juicio de amparo, los actos de autoridad (actos reclamados), deben ser definitivos, tal y como se ha venido diciendo, esto implica que en contra de éstos no exista ningún recurso o medio de defensa legal por el cual se puedan modificar o reformar.

A manera de ejemplo, cuando una autoridad perteneciente a la Administración Pública, emite determinado acto que causa molestia al particular, éste puede impugnar el mismo en base a los medios de impugnación que prevea la Ley en que se fundó dicho acto, posteriormente y en el supuesto de que se haya confirmado el acto de autoridad que pretendía impugnar, debe acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a solicitar la nulidad de dicha resolución, y en el supuesto de que no se otorgue la nulidad solicitada, podrá acudir al Juicio de Amparo, toda vez que se han agotado los medios de defensa ordinarios.

El principio de definitividad exige que el particular agraviado por un acto de autoridad, agote todas las instancias procesales encaminadas a revocar, modificar, anular o invalidar el acto de autoridad que se combate, y únicamente en el supuesto de que no se haya obtenido resolución favorable, podrá promoverse el juicio de amparo.

En el caso que nos ocupa, el principio de definitividad en materia administrativa guarda sustento en el hecho de que al tratarse de un medio de defensa

EXTRAORDINARIO de carácter constitucional, el quejoso debe, previamente a la solicitud de la protección y amparo de la justicia federal, agotar las instancias que permitan dejar insubsistente el acto de autoridad que le agravia.

Robustece lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

**“DEFINITIVIDAD. ESTE PRINCIPIO DEL JUICIO DE AMPARO DEBE CUMPLIRSE AUN ANTE LA RECLAMACIÓN DE ACTOS QUE REVISTAN UNA EJECUCIÓN IRREPARABLE.**

De la interpretación relacionada de los artículos 107, fracción IV, de la Constitución General de la República y 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, se desprende que el principio de definitividad del juicio de amparo consiste en la obligación del quejoso de agotar, previamente al ejercicio de la acción constitucional, los recursos o medios de defensa ordinarios que la ley establezca y que puedan conducir a la revocación, modificación o anulación del acto reclamado. Este principio encuentra justificación en el hecho de que el juicio de garantías es un medio extraordinario de defensa de carácter constitucional que procede contra actos definitivos, por lo que es imperativo para el agraviado acudir a las instancias comunes que puedan producir la insubsistencia del acto de autoridad que le produce afectación, antes de solicitar la protección de la justicia de amparo, salvo los casos de excepción previstos en los artículos 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal; 37, 73, fracciones XII, XIII y XV, y 114 de la Ley de Amparo, así como los expresamente señalados en la jurisprudencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Las anteriores precisiones y el examen integral de la normatividad jurídica mexicana ponen de manifiesto que no existe ninguna razón jurídica para sostener que contra los actos de ejecución irreparable no es obligatorio agotar los recursos ordinarios, antes bien, informan en cuanto a que la regla general es que en el juicio de amparo sólo pueden reclamarse actos definitivos; por consiguiente, no debe hermanarse el concepto de actos de ejecución irreparable con el principio de definitividad, pues de acuerdo con las anteriores precisiones, debe estimarse que aun contra actos dentro de juicio que revistan una ejecución irreparable, es menester que se agoten los recursos ordinarios procedentes a efecto de que ante la potestad común puedan tener remedio, salvo que esos actos, por su propia naturaleza, encuadren, por sí mismos, dentro de algunos de los mencionados supuestos de excepción al principio de definitividad.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

I.3o.C. J/39

Amparo en revisión (improcedencia) 523/2002. Imelda Rodríguez García. 7 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

Amparo en revisión (improcedencia) 71/2007. Jesús Terán Coronado. 26 de marzo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Secretaria: Ana Lilia Osorno Arroyo.

Amparo en revisión (improcedencia) 113/2007. Inmobiliaria Proyectos y Construcciones, S.A. de C.V. y otra. 4 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Everardo Maya Arias.

Amparo en revisión 149/2007. Irma Ruiz Ávila. 21 de junio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Raúl Alfaro Telpalo.

Amparo en revisión (improcedencia) 152/2007. Juan José de la Garza Grave, quien se ostenta como autorizado de Antonio Valtierra Tejeda. 21 de junio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: José Luis Evaristo Villegas.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXVI, Agosto de 2007. Pág. 1214. **Tesis de Jurisprudencia.**

### **2.3.1. Excepción al Principio de Definitividad.**

Al ser el juicio de amparo un medio de defensa EXTRAORDINARIO, no puede mantener una barrera y no dar seguimiento a los actos autoritarios a los que se enfrenta el particular, siendo que existen diversas situaciones que requieren del análisis constitucional, sin que sea óbice agotar los medios de defensa ordinarios mediante los que sea factible revocar, modificar o nulificar el acto de autoridad que agravia, por lo que en consecuencia, el principio de definitividad deja de ser observado por el particular, siempre y cuando se actualice alguno de los supuestos que prevé una excepción al principio de definitividad.

Enfocado lo anterior al juicio de amparo en materia administrativa, procedemos a estudiar los casos de excepción al principio de definitividad, y que se actualizan en las siguientes hipótesis:

- a) **Efectos del recurso.** Consistente en que si la Ley secundaria que regula el acto de autoridad, contempla un recurso, pero éste no trae aparejado como resultado la anulación o invalidación del acto per se, por tal motivo no es necesario que la persona física o moral agote dicha instancia antes de acudir al amparo. Lo anterior es así, toda vez que los únicos recursos que se hace necesario agotar son los que tienen como fin anular, invalidar o nulificar dicho acto de autoridad.
  
- b) **Suspensión del acto reclamado.** Dicha excepción guarda sustento en el artículo 107 fracción IV de la Constitución Política de nuestro país, consistente en que si la ley que rige el acto reclamado no contempla la suspensión, o bien, la contemple pero establezca mayores requisitos que los señalados en la ley de amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, no es necesario agotar el recurso ordinario antes de instar la acción de amparo.

Cuando la ley que regula el medio de impugnación del acto de autoridad, prevé la medida cautelar consistente en la suspensión de tal acto, pero exige mayores requisitos de los previstos en la Ley de Amparo, no habrá necesidad de agotarse los recursos, procedimiento o medio ordinario de defensa a favor del particular, mediante el cual sea posible modificar o revocar el acto reclamado. Esto es, si la ley que contiene el recurso o medio de defensa, establece menores o iguales requisitos que los contemplados en la Ley de Amparo para conceder la suspensión, el principio de definitividad debe regir en este supuesto, y en consecuencia de lo anterior, se deberán agotar los recursos ordinarios antes de acudir al juicio de amparo.

- c) **Falta de fundamento del acto.** Es posible atacar cualquier acto de autoridad desde su emisión o ejecución, si éste es violatorio de la garantía de legalidad (fundamentación y motivación), al no estar debidamente fundado, esto es, se cite el precepto legal aplicable al caso en concreto, ergo, puede promoverse la nulidad por inconstitucionalidad del acto de autoridad vía juicio de amparo, sin que sea obligación agotar los recursos ordinarios o medios de defensa legal previamente a la interposición de la demanda de amparo.

Por lo tanto, cuando se esté frente a cualquiera de los 3 supuestos anteriores, el particular, persona física o moral, se encuentra en aptitud de dejar de observar el principio de definitividad que rige en materia administrativa, y en consecuencia, poder ejercer la acción de amparo sin la necesidad de agotar los recursos ordinarios o medios de defensa mediante los cuales sea posible revocar, modificar, o nulificar el acto de autoridad.

### **3.- La suspensión en la Ley de Amparo.**

Es la medida cautelar que otorga la autoridad que conoce del amparo o la autoridad responsable, donde ordenan las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo, mismas que pueden ser de efectos suspensivos, restitutorios u obligatorios, y evitar así, perjuicios de imposible o difícil reparación.

Dicha medida cautelar puede ser concedida por oficio o a petición de parte.

#### **3.1. Suspensión de Oficio.**

El dispositivo 123 de la Ley de Amparo contiene los requisitos denominados de procedencia de la suspensión del acto reclamado, los cuales deben satisfacerse para que el Juzgador se encuentre facultado para otorgar la suspensión del acto reclamado, sin la presencia de uno de éstos el Juez no

podrá conceder el beneficio que implica la suspensión de los actos reclamados, dando margen a la autoridad responsable para el ejercicio de sus atribuciones legales para actuar y ejecutar el acto de autoridad que se señaló como reclamado en la demanda.

### **3.1.2. Requisitos (Artículo 123 Ley de Amparo).**

Tales requisitos están contemplados en el citado precepto legal, por lo tanto nos remitimos al mismo:

**“Artículo 123.** Procede la suspensión de oficio:

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

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

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

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

De la transcripción anterior podemos deducir que los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado de oficio son los siguientes:

- A) Cuando se reclamen en el amparo actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o de algunos de los prohibidos por el artículo 22, de la Constitución Federal.

B) Cuando se trate de algún otro acto que si llegara a consumarse haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada.

El inciso A) se refiere a cuando el acto reclamado verse sobre materia penal y lo promueva el reo, la suspensión deberá otorgarse de oficio en los siguientes supuestos:

1. Privación de la vida
2. Deportación
3. Destierro
4. Actos de tortura
5. El artículo 22 de nuestra Constitución contempla los siguientes supuestos:
  - a) Penas de muerte, mutilación, infamias, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie.
  - b) Multa excesiva
  - c) Confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Es por la trascendencia de los actos citados con anterioridad, por lo que se debe conceder de oficio la suspensión del acto reclamado, de plano, sin necesidad de trámite legal alguno, ni mucho menos de la formación de un cuaderno incidental, lo anterior es así, ya que de llegar a ejecutarse tales actos, sus efectos serían de imposible reparación.

Respecto al supuesto previsto en el inciso B), podemos decir que esta concede amplias facultades al juez, relativas a determinar en qué casos es procedente decretar el otorgamiento de la suspensión de plano, realizando un análisis si se encuentra en presencia de un acto que de llegar a ejecutarse haría imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, más aún, si con la ejecución, el juez se encontraría imposibilitado para estudiar sobre el fondo del asunto sometido a su consideración, lo que traería una causal de improcedencia contemplada en la fracción IX del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Dicho ordenamiento legal no establece las bases para que el Juez encamine su conducta, sino que únicamente se limita a decir que la medida cautelar consistente en la suspensión del acto reclamado, será otorgada si la ejecución del acto trae aparejada una materialización con efectos o consecuencias de imposible reparación para el promovente, por lo que el juez tiene la facultad discrecional para determinar en qué supuestos se está en presencia de un caso que motive la suspensión de oficio, y con ello, que no se forme el incidente respectivo, derivado de la suspensión a petición de parte.

Este tipo de suspensión del acto reclamado puede tener efectos provisionales o definitivos.

Se decretará de plano, sin sustanciación de procedimiento incidental, lo anterior de conformidad con el artículo 123 de la Ley de Amparo.

La suspensión de oficio se puede admitir de la siguiente forma:

- En el auto admisorio de la demanda.

La suspensión de oficio debe decretarse en el mismo auto en que la autoridad de amparo admita la demanda.

- En el auto de incompetencia.

No obstante lo señalado anteriormente, tal medida cautelar puede concederse en el auto que en el que el Juez se declare incompetente para conocer de dicho juicio, de conformidad con el artículo 54 de la Ley de Amparo.

- En el auto aclaratorio.

Existen casos en los que esta suspensión no se declara ni en el auto admisorio, ni en el auto de incompetencia, sino en el auto aclaratorio en los casos en que la autoridad ordene su aclaración.

- En el incidente de suspensión, de acuerdo a lo siguiente:
  - Cuando en el amparo se reclamen varios actos y respecto de unos procede la suspensión de oficio y de otros solo se puede proveer con relación a ellos a petición del quejoso, por lo que en el auto de suspensión provisional, la autoridad de amparo decreta la suspensión de oficio respecto de los actos que así proceda y resuelve sobre la suspensión provisional de los actos en que se haya solicitado a petición de parte.
  - Cuando a pesar de que solo se reclamen actos en contra de los cuales procede la suspensión de oficio, la autoridad de amparo estima conveniente formar incidente de suspensión con el objeto de tomar las medidas que sean conducentes al cumplimiento de la medida cautelar decretada.

### **3.2. Suspensión a petición de parte agraviada.**

Consiste en la medida cautelar a petición del quejoso dentro del juicio de amparo indirecto, así como en el amparo directo en el que la suspensión es de plano pero a petición de parte, que obliga a la autoridad que conoce del juicio de ordenar las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio, y con esto, evitar perjuicios de difícil reparación para tal quejoso, en tanto se resuelve sobre la suspensión definitiva.

Dicha suspensión conserva la materia del juicio de amparo administrativo hasta que se resuelva sobre la suspensión definitiva, y evita al quejoso los perjuicios que la ejecución del acto reclamado pudiera ocasionarle.

#### **3.2.1. Requisitos (Artículo 124 Ley de Amparo)**

El artículo 124 de la Ley de Amparo establece los requisitos que se deben colmar para el otorgamiento de la medida cautelar consistente en la suspensión del acto reclamado a petición de parte.

Transcribo a texto el artículo anteriormente citado:

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

- I. Que lo 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 si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

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

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

Los requisitos contemplados en dicho artículo, son denominados en su conjunto como requisitos de procedencia de la suspensión del acto reclamado, debiendo satisfacerse para que el Juez esté en aptitud de otorgar dicha medida cautelar, sin la presencia de uno de ellos, no se podrá conceder la suspensión, dejando con esto a la autoridad responsable en total ejercicio de sus

atribuciones para actuar y ejecutar el acto de autoridad que se estableció como reclamado.

El primer requisito que contempla el precepto legal en estudio (que la solicite el agraviado), exige que para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, el quejoso solicite dicha medida cautelar, ya que para su otorgamiento es necesario que el promovente del juicio de amparo pida la concesión de la misma, lo que da pauta a la denominación de suspensión a petición de parte.

Este requisito implica la manera en que se inicia la cuestión incidental en el amparo, que es a través de la petición del otorgamiento de esta medida cautelar por parte del quejoso, sin la cual, no es posible que se forme el cuaderno incidental, y en consecuencia, se otorgue la suspensión del acto reclamado.

Por lo que respecta al segundo de los requisitos que contempla el artículo 124 de la Ley de Amparo, consistente en que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, es uno de los importantes que debe satisfacerse para que sea procedente la concesión de la suspensión del acto reclamado, en efecto, ante la presencia de cualquiera de las dos hipótesis, el Juez deberá negar dicha medida cautelar, por lo tanto es necesario que la autoridad analice de manera pormenorizada el acto reclamado, para estar en aptitud de decidir si con el otorgamiento de la suspensión se causarían perjuicios a un grupo mayoritario de la sociedad, o se dejaría de acatar una norma de orden público.

Para acreditar que con la suspensión no se afecta al interés social ni se violan normas de orden público, el particular tiene la obligación de acreditar el no perjuicio al interés social ni la afectación a disposiciones de orden público, esto será posible en el momento en que se ofrezcan las pruebas pertinentes en el transcurso del incidente, las cuales son desahogadas en una audiencia. Con

tales elementos el Juez está en posibilidad de resolver sobre la controversia sometida a su consideración, concediendo o negando la medida cautelar.

Según Alberto Castillo del Valle, en la Ley de amparo comentada, señala que *“hay interés social cuando existe una situación específica que afecta o beneficia a un conglomerado humano considerable, por lo que antes se indicó que dicho interés puede adquirir la forma de interés social nacional, estatal o regional.”*<sup>23</sup>

Asimismo, indica que las normas de orden público *“son las disposiciones que se emiten para regular aspectos en que se ve interesado el Estado y que reglamentan su actuación pública, así como aquellas leyes que pretenden regir en las ramas sociales de mayor trascendencia y que, por ende, la sociedad se ve notoriamente interesada.”*

A mayor abundamiento, resulta aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia:

**“SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.**

De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el

---

<sup>23</sup> Castillo del Valle, Alberto, o.c. (Nota 21), p. 600.

desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1033/89. Minerales Submarinos Mexicanos, S.A (Recurrente: Secretario de Programación y Presupuesto y otras). 8 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Queja 283/95. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Benito Juárez y otras. 16 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Queja 393/95. Berel, S.A. 8 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Lourdes Margarita García Galicia, en funciones de Magistrado por ministerio de ley.

Queja 423/95. Colín y Lozano, S. de R.L. 3 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 553/96. Berel, S.A. 1o. de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Vicente Román Estrada Vega.

Nota: Por ejecutoria de fecha 6 de julio de 2001, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 2/2001 en que participó el presente criterio.

**Localización:** Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, Enero de 1997, Página: 383, Tesis: I.3o.A. J/16, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa.

Ergo, en el supuesto de que con el otorgamiento de la medida cautelar consistente en la suspensión del acto reclamado se afecte el interés social o se contravengan disposiciones de orden público, debe negarse la misma, a fin de que no se dañen intereses de mayor importancia, favoreciéndose únicamente a una persona en lo individual o a un grupo reducido de individuos o personas morales.

Conforme a la Ley de amparo, los casos en los que se afecta al interés social o se contravienen leyes de orden público son:

1. Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes.
2. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos.
3. Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario.
4. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza.
5. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares.
6. Se produzca daño al medio ambiente, el equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas.
7. Se permita el ingreso al 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 nuestra Constitución, se incumplan con las normas relativas a regulaciones y

restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de la Ley de amparo, se incumplan con las normas Oficiales Mexicanas, se afecte la producción nacional.

Los anteriores supuestos son las causas que contempla la Ley de Amparo para que se actualice el perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, siendo éste el criterio base de los Jueces, para aplicar en diversos supuestos lo estatuido por la fracción II del artículo 124 del citado ordenamiento legal, y en consecuencia negar la suspensión del acto reclamado, toda vez que tal catálogo no contiene todos los supuestos en que se sigue perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, tal y como se establece en el segundo párrafo de la fracción en comento, en la que se indica que “Se *considerará, **entre otros casos**, que sí se siguen esos perjuicios...*”.

Respecto la tercer fracción del artículo en análisis, esto es, “*que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto...*”, se infiere que con la consumación del acto que por esa vía se impugna se provoquen violaciones en la esfera jurídica del quejoso que llegaren a ser de difícil reparación al momento de volver las cosas al estado que tenían antes del nacimiento del acto reclamado.

Así las cosas, el Juez deberá otorgar la medida cautelar consistente en la suspensión del acto reclamado, siempre y cuando la misma sea solicitada por el quejoso y no se afecte al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

A manera de conclusión, tal fracción la podemos apreciar como la dificultad de restituir al quejoso en el goce de sus garantías.

Ahora bien, el juez determinará la situación que deben guardar los actos reclamados con el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, en consecuencia, el juzgador cuenta con amplias facultades para señalar a la autoridad responsable los actos que pueden continuar realizando, por lo tanto, no podrán actuar en aquellos supuestos que les sean prohibidos, ya que violarían tal resolución.

Para finalizar, dicha medida cautelar puede solicitarse en el escrito de demanda o con posterioridad, mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

Distinto de la suspensión de oficio que se resuelve de plano en el cuaderno principal, la suspensión a petición de parte requiere de la tramitación de un procedimiento incidental por separado –provisional-. Se concede en el primer auto que se dicte en el procedimiento incidental. Surte efectos en forma temporal hasta que se dicte la resolución que se pronuncie sobre la suspensión definitiva.

#### **CAPÍTULO IV.**

##### **INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

###### **1. Inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

El artículo 17 de nuestra Constitución Política consagra garantías individuales, las cuales constituyen limitaciones al poder público en cualquiera de sus manifestaciones tradicionales (Poder ejecutivo, legislativo y judicial).

Dicho artículo está encaminado a asegurar que las autoridades encargadas de la impartición de justicia lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que tales autoridades se encuentren obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran, legalidad y debido proceso, esto es, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución

necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

Ahora bien, el derecho a la tutela jurisdiccional o acceso a la justicia, bien puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

La prevención de que los órganos jurisdiccionales deben estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público no puede, en principio, supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales. Sin embargo, cabe referir que ello no se refiere a que el legislador bajo ninguna circunstancia pueda establecer límites u obstáculos al derecho a la tutela judicial, pues ello lleva al absurdo de limitar el propio derecho a la tutela judicial efectiva junto con otras garantías constitucionales.

El derecho a la tutela judicial efectiva puede verse conculcado por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad, respecto de los fines que lícitamente persigue el legislador.

A manera de guisa, me permito citar la siguiente tesis de jurisprudencia:

**“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL OBLIGAR AL GOBERNADO A PRESENTAR EL ESCRITO INICIAL DE IMPUGNACIÓN EN LA OFICINA DE LA**

## **AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE, VIOLA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

La garantía de acceso a la justicia contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica, entre otros aspectos, el derecho a la tutela jurisdiccional del cual deriva la facultad de los gobernados para acceder de manera expedita -esto es, sin obstáculos- a tribunales independientes e imparciales para plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa resolución. De ahí que el respeto a dicha garantía se traduce también en que el legislador no establezca requisitos impeditivos u obstáculos innecesarios que dificulten o imposibiliten el ejercicio de tal derecho público subjetivo. En ese sentido, resulta inconcuso que el primer párrafo del artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al obligar de manera general a los gobernados a presentar su escrito inicial de impugnación en la oficina de la autoridad administrativa competente, sin dar oportunidad a que lo presenten en una oficina de correos, viola la referida garantía constitucional, toda vez que se impone una traba innecesaria que dificulta a los gobernados acceder a un medio de defensa legal, obligando a los que se ubican en una entidad distinta a la de la autoridad administrativa competente, a trasladarse para presentar el escrito respectivo en la sede de dicha autoridad.”

1a. CLXXXVI/2006

Amparo en revisión 1430/2006. Solidaridad para el Trabajo, Sociedad de Solidaridad Social. 13 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

**Instancia:** Primera Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXIV, Diciembre de 2006. Pág. 181. **Tesis Aislada.**

Así las cosas, lo dispuesto por el artículo 17 de nuestra Constitución ha de interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para establecer límites racionales para el ejercicio de los derechos de acción y defensa.

Es de inferirse que el legislador no puede imponer condiciones tales que impliquen la negación del derecho a la tutela judicial efectiva, por constituir trabas entre los justiciables y la acción de los tribunales.

Lo anterior es así, ya que del mismo artículo 17 constitucional se desprende la facultad que el Constituyente otorgó al legislador para establecer en las leyes los términos y los plazos en los que la función jurisdiccional se debe realizar. De igual forma se estableció la obligación de respetar todas las formalidades, requisitos y mecanismos que el legislador prevea para cada clase de procedimiento.

Por lo que, al expedirse las disposiciones reglamentarias de las funciones jurisdiccionales, pueden fijarse las normas que regulan la actividad de las partes en el proceso y la de los jueces cuya intervención se pide, para que decidan las cuestiones surgidas entre los particulares, y con la finalidad de que las resoluciones que pongan fin al procedimiento sean eficaces, esto es, ejecutables.

Tal facultad del legislador es absoluta, ya que los límites que impongan deben encontrar justificación constitucional, de tal forma que sólo pueden imponerse cuando mediante ellos se tienda al logro de un objetivo que el legislador considere de mayor jerarquía.

Robustece lo anterior las siguientes tesis de jurisprudencia:

**“JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.**

De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.”

P./J. 113/2001

Contradicción de tesis 35/2000. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Cuarto Circuito. 10 de septiembre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy diez de septiembre en curso, aprobó, con el número 113/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de septiembre de dos mil uno.

**Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIV, Septiembre de 2001. Pág. 5. **Tesis de Jurisprudencia.**

**“GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.**

La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.”

1a./J. 42/2007

Amparo directo en revisión 1670/2003. Fianzas México Bital, S.A., Grupo Financiero Bital. 10 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Bonilla López.

Amparo directo en revisión 806/2004. Rosa López Zúñiga y otros. 11 de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Amparo directo en revisión 1158/2005. Nicolás Alberto Ferrer Casellas. 24 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz.

Amparo directo en revisión 1394/2005. Antonino Martínez Santamaría y otros. 19 de octubre de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Miriam Flores Aguilar.

Amparo directo en revisión 631/2006. Almacenadora Regional del Golfo, S.A. de C.V. 4 de agosto de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

Tesis de jurisprudencia 42/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de catorce de marzo de dos mil siete.

**Instancia:** Primera Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXV, Abril de 2007. Pág. 124. **Tesis de Jurisprudencia.**

No sólo los órganos jurisdiccionales tienen el deber de ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional, sino que también los gobernados deben acatar esos mecanismos al momento de pretender hacer valer su derecho a la jurisdicción.

En el supuesto que los gobernados quieran hacer uso del derecho de acceso a la justicia, deben necesariamente, someterse a las formas y mecanismos que el legislador previno, siempre y cuando éstas tengan sustento constitucional.

La garantía de seguridad jurídica se manifiesta como la posibilidad de que los gobernados tengan la certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, esto es, bajo los términos y plazos que determinen las leyes, como lo establece el multicitado artículo 17 constitucional.

Las condiciones que se establecen previniendo los posibles conflictos que puedan suscitarse, son mecanismos que funcionan para preservar la seguridad jurídica de los implicados en la tutela judicial. Por lo que, el solicitante sabrá exactamente cuándo y ante quién debe ejercer su derecho, los requisitos que debe reunir para hacerlo, así como los plazos y forma de hacerlo.

Dentro de tales condiciones se encuentra la forma de presentación de los medios de acceso a la justicia, la cual, como se ha venido refiriendo, compete al legislador establecer en cada una de las leyes que regulen la sustanciación de algún medio de defensa legal, las cuales, deberán atender al contenido del artículo 17 de nuestra Constitución Política, al procurar que para la administración se respeten aspectos como la prontitud e imparcialidad, evitando obstáculos que dificulten la efectividad del derecho contenido en tal dispositivo legal, ya que el poner trabas que dificulten la efectividad de tal derecho, llevaría a invalidar el mismo.

Ergo, el legislador no podrá establecer requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, asimismo, que tales trabas dificulten la efectividad de la resolución que en su momento se emita.

En conclusión, el derecho a las garantías de seguridad jurídica y tutela judicial, reside en la prohibición del legislativo para restringir el derecho a la justicia si los requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, resultan innecesarios, excesivos y carecen de razonabilidad o proporcionalidad, respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, y que sean obstáculo para la ejecución de la resolución que ponga fin a la controversia.

Ahora bien, el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo conculca la garantía de tutela judicial y seguridad jurídica de los gobernados, aunado a que transforma al proceso contencioso administrativo en una herramienta ineficaz de defensa de los particulares contra actos de la administración pública.

En efecto, el derecho de los gobernados de iniciar un procedimiento judicial, el cual deberá culminar con el dictado de una resolución, no puede estar limitado o entorpecido por requisitos que impidan el ejercicio de tal derecho, esto es, requisitos que resulten innecesarios, que no encuentren justificación alguna para estar contemplados y para que sean obligatorios para los gobernados.

En el caso que nos ocupa, el multicitado artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su primer párrafo contempla la obligación que el gobernado debe satisfacer para estar en aptitud de solicitar la suspensión del acto reclamado, y que ésta sea concedida, a fin de obtener una resolución eficaz.

Nos referimos a la satisfacción de un requisito previo al contencioso administrativo, el consistente en que “la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución”, esto es, un actuar antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que, es requisito obligatorio solicitar la suspensión del acto reclamado ante la autoridad demandada que emitió el acto que causa molestia, para que de esta forma pueda negar la suspensión, rechazar la garantía fijada para que surta efectos la suspensión del acto reclamado o bien que reinicie la ejecución.

Para una mejor apreciación transcribo a texto el primer párrafo del artículo antes referido:

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

De la transcripción anterior, se infiere el requisito que contempló el legislador para que los gobernados estén en aptitud de solicitar la suspensión del acto reclamado, el cual a mi parecer no encuentra razón alguna para supeditar el acceso al Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, o bien, para hacer

eficaz la resolución que en su momento ponga fin al procedimiento, ya que de no conceder la suspensión por falta del multicitado requisito, el acto de autoridad que se reclama en cualquier momento puede consumarse, aunado a que en la exposición de motivos los legisladores emitieron razones suficientes para hacer de éste procedimiento una herramienta efectiva para los gobernados.

Así pues, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los legisladores razonaron respecto los beneficios que traería dicha ley en materia de suspensión, siendo estos los siguientes:

“El actual esquema previsto en el Código Fiscal de la Federación, en materia de suspensión de la ejecución del acto impugnado, es insuficiente, pues ha quedado rebasado con motivo de la actual competencia ampliada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. **Por lo tanto, la presente Iniciativa incorpora un marco jurídico apropiado para lograr la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e inclusive se incorpora la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

En efecto, en materia de suspensión, se hace necesario consolidar su evolución, **incorporando a la Ley la facultad del Tribunal de otorgar tal clase de suspensiones, toda vez que la ampliación de la competencia del Tribunal así lo exige, reconociéndose el acertado criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que constituye uno de los avances más importantes en las últimas décadas, en la materia de suspensión, como un mecanismo de medida cautelar, respecto de la ejecución de los actos impugnados.**

Asimismo, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Superior.”

De lo anterior se colige, que al ser la suspensión una medida cautelar que asegure la efectividad de la sentencia que en su momento se emita, el Contencioso Administrativo permite la mencionada suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, reconociendo la característica de la apariencia

al buen derecho, que no es otra cosa que la probable ilegalidad de la resolución que por ese medio se impugna.

Tal y como se ha mencionado, el primer párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla un requisito previo que se debe satisfacer para estar en posibilidad de solicitar la suspensión del acto reclamado, esto es, el gobernado debe esperar a que la autoridad emisora del acto que se reclama conteste sobre la petición de suspensión de la ejecución de tal acto, para que con esto, el magistrado instructor resuelva sobre la petición en el contencioso administrativo federal, lo cual resulta violatorio de la garantía de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, haciendo ineficaz el procedimiento contencioso ya que de no concederse tal medida cautelar el procedimiento es frágil ante la posibilidad de la actualización del acto que se impugna.

Asimismo, resulta más gravoso para el particular dicho requisito, ya que como es conocido en la práctica, la autoridad responsable no revoca sus propias determinaciones, situación que trae aparejado un gasto para garantizar la concesión de la medida cautelar –suspensión-, con el fin de que surta efectos la suspensión mientras se resuelve la materia del juicio, y de ésta forma poder mantener viva la materia del procedimiento.

Lo anterior es así, ya que el Magistrado de la Sala Regional en Turno no puede pronunciarse sobre la suspensión del acto reclamado en virtud de la conducta de una de las partes del juicio, la autoridad demandada; lo que puede traer como consecuencia que tal magistrado nunca se pronuncie sobre dicha medida cautelar. A manera de guisa, el gobernado X, solicita a la autoridad demandada (emisora del acto reclamado), la revocación o modificación del acto que causa agravio, y necesariamente solicita la suspensión de la ejecución de tal acto; la autoridad demandada omite pronunciarse sobre la suspensión del acto reclamado, por lo tanto, el gobernado no puede solicitar en el procedimiento contencioso administrativo federal la suspensión del acto

reclamado, ya que no satisface el requisito previsto en el primer párrafo del multicitado artículo 28, toda vez que la autoridad demandada no se ha pronunciado sobre la suspensión que previamente se solicitó; ahora bien, de conceder la autoridad responsable tal medida cautelar, el particular deberá necesariamente garantizar para que siga surtiendo efectos la suspensión, finalmente y como es de esperarse, dicha autoridad confirmara la resolución que se reclama, y el particular habrá resentido una disminución en su patrimonio.

El que el gobernado deba esperar a que la autoridad demandada inicie la ejecución del acto reclamado para que el magistrado de la Sala Regional en Turno se pronuncie sobre la petición de la suspensión, implica que el gobernado resienta en su esfera jurídica la ejecución del acto, pasando por alto que la suspensión además de un derecho de los gobernados, debe revestir cierta tranquilidad para éste de no verse molestado en sus propiedades, posesiones mientras el juicio se substancie, tranquilidad que no se tiene cuando se inició la ejecución del acto reclamado, lo que hace nugatorio el derecho a la medida cautelar consistente en la suspensión; asimismo puede redundar en una disminución en el patrimonio del gobernado, ya que de solicitar a la autoridad responsable la concesión de la medida cautelar éste tendrá que garantizar para que no se ejecute el acto de autoridad que causa molestia, y al final la autoridad confirmara el acto.

De lo antes expuesto, se deduce que la suspensión del acto reclamado no puede ni debe estar supeditada a un requisito que no encuentra sustento ni razón de ser, en primer lugar por la naturaleza de la suspensión del acto reclamado (medida cautelar que tiene como finalidad asegurar la eficacia de la sentencia), y en segundo lugar porque el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal es un medio de defensa de los gobernados contra los actos de la administración pública, aunado a que para satisfacer los supuestos que se tienen que agotar para la concesión puede parar en una disminución en el patrimonio del particular, por lo tanto, al contemplar el artículo 28 de la Ley

Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal obstáculos para acceder a dicho procedimiento, viola lo preceptuado por el artículo 17 de la Constitución Federal, consistente en la garantía de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica de los gobernados.

Es de vital importancia hacer notar que la Ley no está cumpliendo con los motivos que la llevaron a su creación, ya que no es una herramienta eficaz de los particulares frente a actos de autoridad, al contemplar requisitos que carecen de razón y sustento legal, aunado a que puede deparar en un gasto innecesario para los gobernados, y más aún, contribuyendo con la carga de trabajo de los Juzgados de Distrito, ya que es obvio que el particular no se va a arriesgar a que los actos que se pretendan impugnar se ejecuten.

Con lo anterior, se llegaría al absurdo que se puede acudir al procedimiento contencioso administrativo federal sin solicitar la suspensión del acto reclamado, dejando la posibilidad de que la autoridad demandada ejecute el acto reclamado en cualquier momento, y con ello se ocasionen daños de imposible o difícil reparación para el gobernado, sin que la resolución que se llegue a emitir sea eficaz ante la consumación del acto reclamado.

En mérito de lo expuesto, se arribó a la conclusión que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo viola el derecho de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, por lo que al ser contrario a los derechos fundamentales que contempla nuestra carta magna, el mismo es inconstitucional.

## **2. Criterios Federales relativos a la suspensión en el procedimiento contencioso administrativo.**

Nuestro máximo tribunal así como diversos tribunales colegiados de circuito, han emitido diversos criterios respecto a la suspensión del acto reclamado que se contempla en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los cuales se evidencia la ineficacia de dicho procedimiento,

al establecer requisitos que carecen de razón y sustento para la concesión de tal medida cautelar, con el fin de lograr la ejecución de la sentencia que se llegue a dictar.

Es obvio que en el supuesto de no concederse la suspensión del acto reclamado, estaría muy cerca de nuestra esfera jurídica la ejecución del acto reclamado, lo que podría ocasionarnos un daño de imposible o difícil reparación, y en consecuencia el sobreseimiento del procedimiento, al haberse consumado el acto que por esa vía se impugna.

Me permito citar algunas tesis aisladas y tesis de jurisprudencia relativas a la suspensión en el procedimiento contencioso administrativo:

**“SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE TRAMITARSE CONFORME AL PROCEDIMIENTO GENÉRICO A SEGUIR TRATÁNDOSE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE SE REFIERE EL CAPÍTULO III DEL TÍTULO II DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

De la interpretación armónica de los preceptos que integran el capítulo III del título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo denominado: "De las medidas cautelares", se concluye que el legislador previó en sus artículos 24 a 27 el procedimiento a seguir tratándose de las medidas cautelares en general, desde el acuerdo que admite el incidente de petición respectivo, el traslado que debe correrse a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, la solicitud del informe relativo que deberá rendirse en un plazo de tres días, hasta la resolución definitiva en que la Sala Regional decrete o niegue las medidas cautelares solicitadas que deberá dictar dentro del plazo de cinco días contados a partir de que se haya recibido el respectivo informe y su eventual revocación o modificación por motivo superveniente que lo justifique. **Mientras que en su artículo 28 contempló específicamente la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en el juicio de nulidad, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, siempre que se cumplan los requisitos que señala, y estableció además en sus fracciones**

IX y XII, respectivamente, tanto la potestad del Magistrado instructor para decretar la suspensión provisional, como la de la Sala para modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, y en la fracción VIII señaló que su trámite se sustanciará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en el aludido capítulo. Esto es, el citado artículo 28 no regula un procedimiento específico para la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado respecto del resto de las medidas cautelares, sino que remite al procedimiento genérico contemplado en los artículos referidos en primer término, pues aun cuando la mencionada suspensión debe sustanciarse por cuerda separada y el Magistrado instructor, en el auto que la acuerde, podrá pronunciarse respecto a la suspensión provisional, siempre que se cumpla con los requisitos expresamente establecidos por el legislador, ello no obsta para que se cumpla con el resto de las etapas mencionadas del procedimiento general.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

IV.2o.A.212 A

Amparo en revisión 147/2007. Maple Urbanizadora, S.A. de C.V. 27 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Mario Enrique Guerra Garza.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXVII, Enero de 2008. Pág. 2826. **Tesis Aislada.**

Con la anterior tesis aislada, podemos inferir que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo estatuye como requisito indispensable para la concesión de la medida cautelar consistente en la suspensión del acto reclamado, que la autoridad demandada haya negado la suspensión, rechazado la garantía ofrecida, o reiniciado la ejecución, esto es, establece un requisito previo para el acceso al derecho a solicitar medidas cautelares que garanticen la eficacia de la resolución que en su momento se emita, requisito que carece de razón y sustento legal, y únicamente entorpece la protección de los derechos de los gobernados.

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

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

2a./J. 56/2007

Contradicción de tesis 39/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Primero y Décimo Segundo,

ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

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

**Instancia:** Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXV, Mayo de 2007. Pág. 1103. **Tesis de Jurisprudencia.**

**“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (VIGENTE A PARTIR DEL UNO DE ENERO DE DOS MIL SEIS), EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, QUE LA LEY DE AMPARO.**

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir del uno de enero de dos mil seis, en su artículo 28 exige mayores requisitos para la suspensión de los actos impugnados, que los establecidos en la Ley de Amparo, por lo siguiente. Conforme a lo dispuesto por el párrafo primero de ese precepto, se entiende que el demandante, para poder solicitar la suspensión en el juicio de nulidad, está obligado a acudir previamente ante la autoridad administrativa correspondiente a pedir la suspensión de la ejecución del acto que considere le agravia, ya que sólo en la hipótesis de que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, que son los tres supuestos a que se refiere el citado párrafo primero, podrá el afectado solicitar en el juicio de nulidad la suspensión de la ejecución de dicho acto, lo que evidentemente entraña un requisito mayor; por su parte, en la fracción III del numeral de referencia, se exige como requisito para la procedencia de la suspensión, aportar las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; en tanto que en la fracción VII, se impone al solicitante la obligación de exponer las razones por las cuales considera que debe otorgársele la suspensión y los perjuicios que se le causarían en caso de ejecutarse los actos cuya suspensión solicite; mientras que en el inciso c) de la fracción IX, se establece que el Magistrado instructor podrá decretar la suspensión provisional del acto impugnado, siempre y cuando con esa medida cautelara no se afecte al interés social, no se contravengan disposiciones de orden público ni quede sin materia el juicio y se esté en los

supuestos a que se refieren los tres incisos siguientes a la fracción en comento, relativo el inciso c), a que se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado, por lo que tendrá que ser notoria y manifiesta la ilegalidad del acto administrativo impugnado en el juicio de nulidad, para que pueda concederse la suspensión del mismo; en cambio, en la Ley de Amparo no se prevé como requisito o condición para la procedencia de la suspensión, el ofrecimiento de pruebas documentales, ni se exige que el agraviado, en el escrito respectivo exponga las razones que a su parecer, justifiquen por qué solicita la medida suspensiva, y los posibles perjuicios que con la ejecución del acto impugnado pudieran originársele; además, si bien se prevé la aplicación del criterio de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, no se establece como condición o requisito para la procedencia de la suspensión que sea evidente la ilegalidad del acto reclamado, sino como un medio para poder apreciar, en determinados casos, si es procedente la concesión de esa medida cautelar atendiendo a la ilegalidad manifiesta del acto impugnado y a los daños que pudiera originar para el agraviado su ejecución y la tardanza en resolver en definitiva sobre dicho acto; en tales condiciones, al ser mayores los requisitos establecidos en el artículo 28 de la ley invocada a los exigidos en la Ley de Amparo para la suspensión de los actos reclamados, no existe para el afectado la obligación de agotar el juicio de nulidad, previamente al juicio de amparo, al actualizarse la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.”

#### DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.12o.A.52 A

Amparo en revisión 345/2006. Pedro May Cruz. 14 de noviembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Cruz Razo. Secretaria: Marcia Nava Aguilar.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXV, Febrero de 2007. Pág. 1680. **Tesis Aislada.**

De la tesis de jurisprudencia y aislada anteriores, se arriba a la conclusión que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo exige mayores requisitos para la concesión de la medida cautelar consistente en la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo.

Lo anterior corrobora el infundado e innecesario requisito previo contenido en el primer párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que el magistrado de la Sala en turno, conceda la suspensión del acto reclamado, relativo a que la autoridad ejecutora haya negado la suspensión del acto reclamado, rechazado la garantía ofrecida o reiniciado la ejecución, lo anterior se evidencia al ser éste requisito el que actualiza la excepción al principio de definitividad, ya que la Ley de Amparo no contempla tal requisito para la suspensión.

En el orden de ideas de anterior, tal artículo contradice lo expuesto por los legisladores en la exposición de motivos de la Ley, ya que si bien es cierto que mediante el procedimiento contencioso administrativo federal es posible modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, también lo es que sin la concesión de la medida cautelar relativa a la suspensión del acto reclamado, la sentencia que en su momento se emita puede no llegar a ser efectiva.

Los anteriores criterios de la Corte y de los Tribunales Colegiados, aportan elementos importantes para sustentar el presente tema, al hacer evidente lo innecesario de acudir al Contencioso Administrativo para la impugnación de actos de autoridad, toda vez que se puede acudir directamente al juicio de amparo, ya que se actualiza la excepción al principio de definitividad en materia administrativa contenida en el artículo 107 fracción IV de nuestra constitución.

### **3. Principio de seguridad jurídica.**

En nuestro sistema de gobierno, esto es, en las relaciones entre gobernantes y gobernados, se llevan a cabo una infinidad de actos entre ambas partes, en los cuales el actuar de la administración pública repercute de cierta forma en la esfera jurídica de los particulares.

En efecto, de la actuación de los servidores públicos (administración pública), se afecta la esfera jurídica o ámbito jurídico de los gobernados, entendiendo a estos como persona física, o bien, persona moral, por lo tanto, todo acto de autoridad debe necesariamente afectar a los gobernados en sus múltiples derechos.

Ahora bien, en nuestro régimen jurídico, esto es, Estado de Derecho, la afectación que se produce al particular por la actuación del Estado es de diferente índole y de diversas y distintas consecuencias que opera en el status de cada gobernado, tal actuación del Estado debe obedecer a determinados principios previos, cumplir con ciertos requisitos o prerrogativas. El acto de autoridad debe estar sometido a un conjunto de modalidades jurídicas, y de no hacerlo así, no sería válido el acto emitido por el Estado.

Tales requisitos que debe cumplir el Estado para su actuación, es lo que contempla el principio de seguridad jurídica en estudio.

### **3.1. Concepto**

Ignacio Burgoa, establece que el principio de seguridad jurídica es “el conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos etc...”

Por lo tanto, dicho principio contempla el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse la actividad del Estado, por conducto de sus servidores, para provocar una afectación conforme a derecho en la esfera de los particulares.

Ergo, si un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un particular (gobernado), sin observar los requisitos, condiciones, elementos, circunstancias exigidos por la ley, dicho acto será inválido.

El principio en estudio, se conceptúa como el contenido de varias garantías individuales consagradas en nuestra carta magna, se manifiesta como la substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado, los cuales son oponibles y exigibles al Estado y sus funcionarios, quienes tienen la ineludible obligación de acatarlos.

El Estado debe emitir sus actos cumpliendo con dicha obligación, esto es, en estricto apego a los requisitos impuestos para tal efecto, realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para la afectación que generen al particular (gobernado).

Por lo tanto, dicho principio radica en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad sea válido, esto es, conforme a derecho, requisitos o condiciones con los que la autoridad debe desempeñar una conducta positiva.

#### **“GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.**

La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de

fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.”

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

T.C.

Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S. A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca. Tomo XI, Enero de 1993. Pág. 263. **Tesis Aislada.**

### 3.2. Elementos

El principio de seguridad jurídica consiste en la certeza que el individuo (particulares) posee de que su situación jurídica no sea modificada más que por los procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente. La seguridad jurídica crea el clima que permite al hombre vivir como hombre, sin temor a la arbitrariedad y a la opresión, en el pleno y libre ejercicio de los derechos y prerrogativas inherentes a su calidad y condición de tal.

En virtud de lo anterior, los elementos de la seguridad jurídica son los siguientes:

- Corrección funcional, que implica la garantía de cumplimiento del Derecho por todos sus destinatarios y regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación; es decir, la vinculación de todas las personas públicas y privadas a la ley, que emana de la soberanía popular a través de sus representantes, y que se dirige al reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales, lo cual constituye el fundamento del Estado de Derecho.

- Corrección estructural, garantía de disposición y formulación regular de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico.

#### **4. Principio de la tutela judicial efectiva.**

El artículo 17 de nuestra constitución política establece que la impartición de justicia será expedita, completa e imparcial, tal y como se desprende de la siguiente transcripción:

**“Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

Dicho artículo establece una obligación para los jueces, por lo tanto, debe cumplirse tal y como lo establece nuestra ley suprema.

Por lo tanto, el artículo 17 de nuestra constitución exige a los jueces que dirijan el proceso de modo de evitar dilaciones y entorpecimientos indebidos, conduzcan a la impunidad, evitando con ello la debida protección judicial de los derechos de los particulares.

Toda persona, como integrante de la sociedad, puede acceder a los órganos jurisdiccionales para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a que sea atendida a través de un proceso que le ofrezca las garantías mínimas para su efectiva realización.

Por lo tanto, el Estado debe ser capaz de crear instrumentos adecuados y efectivos de defensa jurídica para satisfacer las pretensiones que ante él se formulan.

No es suficiente que un derecho esté reconocido expresamente en el texto constitucional, pues la verdadera garantía de los derechos de la persona consiste en su protección procesal.

#### **4.1. Concepto**

Compartimos el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a que la tutela judicial efectiva es el derecho público subjetivo que toda persona tiene, para que dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, accedan de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

Es el derecho de toda persona a que se le haga justicia; a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con garantías mínimas.

El principio a la tutela judicial efectiva garantiza a los particulares que su pretensión va ser analizada por el juez del conocimiento, y que éste último a su vez, va a darle respuesta a sus demandas en el tiempo que establece la ley que regula dicho proceso.

El derecho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho a ser oído por los órganos encargados de la impartición de la justicia, esto es, no se refiere únicamente al derecho de acceso, también comprende el derecho a que dichos órganos conozcan sobre el fondo de las pretensiones sometidas a su consideración, con el único fin de que se emita una decisión con estricto apego a derecho.

Para garantizar el derecho a la justicia pronta y expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos o reposiciones inútiles, se debe tratar que el proceso sea una garantía para que las partes que intervengan en el mismo estén en aptitud de ejercer su derecho de defensa, que sean oídos, sin que esto se traduzca en una candado que impida lograr las garantías que nuestra constitución otorga.

Lo anterior encuentra sustento en que los órganos encargados de la resolución de las pretensiones sometidas a su prudente arbitrio estén expeditos, esto es, libres de cualquier traba para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, por lo que no puede supeditarse el acceso a los tribunales a condición alguna, ya que constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, conculcando con ello el principio en estudio.

En diversos casos, el derecho a la tutela judicial efectiva es atropellado por normas que establecen requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a

la jurisdicción. Por lo que, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que de manera lícita puede perseguir el legislador, evidentemente son contrarias a dicho principio.

#### **4.2. Elementos**

Considero que los elementos de la tutela judicial efectiva son los siguientes:

- ❖ **Acceso a la Justicia.-** Es la posibilidad de acceder a los órganos jurisdiccionales, ya sea como demandante o demandado, con el propósito de que se reconozca un interés legítimo.
- ❖ El derecho a un proceso con todas las garantías mínimas, esto es, el derecho al debido proceso.
- ❖ **Sentencia de Fondo.-** Los jueces / magistrados deben dictar, por regla general, una sentencia sobre el fondo del asunto, para solucionar el conflicto de intereses existente; en el caso de no poder entrar al análisis del fondo del asunto, se emitirá una resolución con estricto apego a la ley.
- ❖ **Ejecución.-** Es el derecho de solicitar y obtener el cumplimiento material efectivo de la resolución que ponga fin al procedimiento, pues resulta insuficiente la declaración relativa a que la pretensión es fundada o infundada. La efectividad de las sentencias exige, que ésta se cumple, y quien recurre sea repuesto en su derecho violado y compensado.

El derecho a la tutela judicial efectiva despliega sus efectos en tres momentos diferentes; primero, en el acceso a la justicia; segundo, una vez que se haya obtenido el acceso a la justicia, que sea posible la defensa y poder obtener una solución en un plazo razonable; y por último, una vez emitida la resolución correspondiente, la plena efectividad de la misma.

## **5. Exclusión al principio de definitividad.**

En virtud del principio de definitividad, el quejoso, antes de promover el amparo, ha de agotar el juicio, recurso o medio de defensa legal, mediante el cual pueda obtenerse la revocación, modificación o nulidad del acto de autoridad que se pretende reclamar en el amparo.

De no agotar los medios ordinarios a través de los cuales el acto reclamado pueda ser modificado, confirmado o revocado, si existe dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente.

El objetivo de este principio es claro y evidente, ya que con su aplicación se pretende que el amparo sea la instancia final que utilice el gobernado para lograr la anulación del acto de autoridad, toda vez que el juicio de amparo es un medio extraordinario de defensa y no suple a los medios ordinarios.

Ahora bien, existen diversas causas de excepción al principio de definitividad en materia administrativa, siendo el que nos interesa el relativo a que *la ley que rija el acto de autoridad exige mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión, o, por mayoría de razón, si dicho recurso, juicio o medio de defensa legal no suspende los efectos del acto impugnado.*

Por lo que, si la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo exige mayores requisitos que los que contempla la ley para conceder la suspensión del acto reclamado, se actualiza la excepción al principio de definitividad, por tal motivo no es necesario acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para atacar el acto de autoridad que causa molestia.

En efecto, de los requisitos que establece el artículo 28 de la Ley citada con anterioridad, se desprende como requisito necesario que la autoridad ejecutora haya negado la suspensión, rechazado la garantía ofrecida, o reiniciado con la ejecución del acto reclamado, requisito que la ley de amparo NO contempla, por tal motivo, se actualiza lo dispuesto por la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal, lo que trae aparejado que para acudir al amparo no sea necesario agotar los recursos ordinarios que establece la ley, como lo es el contencioso administrativo.

No obstante lo anterior, recientemente surgió una tesis de jurisprudencia mediante la cual ya no es factible acudir al amparo sin agotar los recursos ordinarios previstos por la ley para revocar o modificar el acto de autoridad que se combate, esto será así siempre y cuando el particular haya recurrido el acto que le causa molestia a través de dichos medios ordinarios de impugnación, lo que implica una sujeción del particular al principio de definitividad, por lo tanto, deberá agotar todos los recursos previstos por la ley para modificar o revocar el acto que considera le causa molestia, antes de estar en aptitud de acudir al juicio de amparo.

**“DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO. CUANDO EL PARTICULAR OPTA POR IMPUGNAR UNA RESOLUCIÓN MEDIANTE UN RECURSO ADMINISTRATIVO Y ÉSTE PROCEDE, QUEDA OBLIGADO, PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE GARANTÍAS, A RECORRER TODAS LAS INSTANCIAS Y MEDIOS ORDINARIOS DE IMPUGNACIÓN QUE DERIVEN DE AQUÉL, PUES TAL DECISIÓN IMPLICA SUJETARSE AL MENCIONADO PRINCIPIO.**

Cuando el particular opta por impugnar una resolución mediante un recurso administrativo y éste procede, queda obligado, previamente a la promoción del amparo, a recorrer todas las instancias y medios ordinarios de impugnación que deriven de aquél, asumiendo sus consecuencias, las cuales no puede abandonar a su conveniencia porque renunció a su oportunidad de acudir inmediatamente al juicio de garantías, pues tal decisión implica sujetarse al principio de definitividad que rige a dicho medio de control de constitucionalidad; por lo que el quejoso no puede hacer valer una excepción a dicho principio en una instancia intermedia.”

## DÉCIMO SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 265/2007. Iberia Líneas Aéreas de España, S.A. 13 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Amanda Roberta García González. Secretaria: Fernanda María Adela Talavera Díaz.

Amparo en revisión 244/2007. Fábrica de Dulces y Chocolates Brujas, S.A. de C.V. 21 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Germán Eduardo Baltazar Robles. Secretaria: Claudia Gisela Frausto del Río.

Amparo en revisión 305/2007. Desarrollos Romy, S.A. de C.V. 4 de octubre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Luz María Díaz Barriga de Silva. Secretaria: Luisa Fernanda Ávalos Vázquez.

Amparo en revisión 17/2008. Productos Internacionales Mabe, S.A. de C.V. 7 de marzo de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Luz María Díaz Barriga de Silva. Secretaria: Luisa Fernanda Ávalos Vázquez.

Amparo en revisión 32/2009. \*\*\*\*\*17 de marzo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Germán Eduardo Baltazar Robles. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, **Noviembre** de 2009. Página: 836, Tesis: I.170.A. J/1, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

Todo lo anterior contrasta con el objetivo principal de la creación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con una verdadera defensa de los particulares sobre actos de la administración pública, y frente a una carga excesiva de trabajo de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa.

### **6. Reforma al artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

Tal y como lo he venido sustentando en el presente trabajo, el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, exige mayores

requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo para la concesión de la suspensión, requisitos que no tienen sustento fáctico y legal para que éstos sean satisfechos y en consecuencia obtener la concesión de dicha medida cautelar, lo que trae consigo una ineficacia del procedimiento contencioso, toda vez que sin dicha medida cautelar durante la substanciación del mismo pueden llegar a consumarse los actos que se impugnan, contraviniendo con ello los motivos que los legisladores tomaron en consideración para la creación de ésta ley; aunado a lo anterior, dichos requisitos pueden deparar en un detrimento en el patrimonio del particular al solicitar la suspensión ante la autoridad responsable, la cual, confirmara el acto de autoridad que ésta emitió y que constituirá el acto impugnado.

En efecto, el primer párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece un requisito previo que obstaculiza de manera flagrante el acceso a la justicia, violando el principio constitucional de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica de los gobernados, ya que el mismo entorpece la concesión de la suspensión del acto reclamado, la que tiene como finalidad asegurar la efectividad de la resolución que se dicte, por lo tanto, ante los excesivos requisitos que contempla la ley en comento es probable que ante la negativa a la concesión de dicha medida cautelar el juicio quede sin materia al consumarse los actos que causan agravio al particular; es evidente que tal artículo requiere de una reforma para que el procedimiento contencioso sea un procedimiento eficaz para combatir los actos de la administración pública, quien en múltiples ocasiones actúa sin apego a la ley, lesionando a los gobernados en su esfera jurídica, así como reducir la carga de trabajo de los juzgados federales y asegurar la eficacia del procedimiento contencioso administrativo cumpliendo a cabalidad los motivos y objeto de la creación de ésta Ley.

Es de explorado derecho que el artículo 28 de la multicitada ley al establecer mayores requisitos que la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, se actualiza la excepción al principio de definitividad contenido en

la fracción IV del artículo 107 de nuestra Constitución Federal, por tal motivo y en estricto apego a los principios establecidos en nuestra constitución, es necesario reformar el artículo 28 de tal ley, ya que ello trae consigo una sobrecarga de trabajo para los juzgados de distrito, ya que el particular ante el temor de que durante la substanciación del contencioso administrativo se niegue la concesión de la suspensión, acuden al juicio de amparo indirecto, abuzando en ciertos casos de ésta figura.

Asimismo, es importante mencionar, que en el supuesto de que el particular decida recurrir el acto de autoridad que aduce le causa molestia mediante los recursos ordinarios previsto por la ley, éste ya no podrá acudir de manera directa al amparo (Exclusión al principio de definitividad), sino que deberá agotar los recursos que le permitan revocar o modificar dicho acto de autoridad, esto es, en la especie el particular deberá acudir necesariamente al Contencioso Administrativo Federal, y ante éste supuesto el particular deberá obtener la suspensión para que el acto de autoridad no se llegue a consumir durante la tramitación del proceso, lo que será difícil por los excesivos requisitos que prevé la ley para la concesión de tal medida cautelar, los cuales carecen de sustento legal.

A continuación y para efectos prácticos se realiza una comparación respecto los requisitos que tanto la Ley de Amparo como La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establecen para la suspensión del acto reclamado.

<b>REQUISITOS PARA LA CONCESIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.</b>	
<b>LEY DE AMPARO (Art. 124)</b>	<b>LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (Art. 28)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la solicite el Agraviado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión,</li> </ul>

	rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que no se siga perjuicio al Interés Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que no se contravengan disposiciones de orden público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen con la ejecución del acto reclamado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que no afecte el interés social, se contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el Juicio.</li> </ul>

Así las cosas, y toda vez que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos que la Ley de Amparo para la concesión de la medida cautelar consistente en la suspensión, aunado a que tal concesión es necesaria para garantizar la efectividad de la sentencia, es necesario reformar el artículo 28 de la citada ley, eliminando los requisitos que se pueden considerar como una traba para la concesión de tal medida, esto es, el requisito previo consistente en solicitar la suspensión ante la autoridad demandada antes de acudir al contencioso administrativo, para que con ello, pueda emitir su negativa a concederla, rechace la garantía ofrecida, o bien,

reinicie con la ejecución, ya que como se ha venido manifestando, no puede la suspensión estar supeditada al actuar previo de la autoridad demandada, al momento en que pueda o quiera pronunciarse sobre tal petición, ya que dicha medida es necesaria para que se pueda dar cumplimiento a la resolución final, y obviamente, por el peligro que representa la posible ejecución de un acto que pueda causar un daño irreparable o de difícil reparación al particular.

Asimismo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo fue creada con el fin de otorgar al particular la posibilidad de defenderse de actos de la autoridad, contemplando para ello la figura de la suspensión, lo que en la especie no acontece ante los excesivos requisitos contemplados por ésta para el otorgamiento de la medida cautelar, los cuales carecen de razón y fundamento legal.

Es por lo anterior, que propongo se elimine el requisito contenido en el primer párrafo del artículo 28 de la multicitada Ley, consistente en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución del acto reclamado, ya que sin este requisito, en primer lugar los particulares podrán solicitar de inmediato la suspensión del acto reclamado, y en segundo lugar porque se estaría cumpliendo con el objetivo de la creación de dicha ley “evitar los abusos de la administración pública sobre los particulares”, aunado a que no se contribuiría a la carga de trabajo que los Juzgados Federales tienen para la resolución de amparos en materia administrativa.

Dicho artículo debería contemplar los requisitos que establece la Ley de Amparo para otorgar la medida cautelar consistente en la suspensión, dando prerrogativa al peligro en la demora y la apariencia del buen derecho.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe ser un medio idóneo de defensa de los particulares frente a los actos de autoridad, evitando con ello los abusos de la administración pública sobre los gobernados,

siendo un marco jurídico apropiado para suspender la ejecución de los actos que se impugnan, haciendo con esto eficaz la resolución que dirima la controversia.

Es por lo anterior, que consideró necesario la reforma al artículo 28 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que dicha medida cautelar sea solicitada por el particular ante la probable ejecución del acto y la ilegalidad del mismo, con la seguridad de que durante la tramitación del procedimiento no se va a consumir el acto que se impugna, garantizando con ello la ejecución de la resolución que en su momento se emita.

### **CONCLUSIONES.**

1. Las medidas cautelares son aquellos instrumentos previstos por la ley, que tienen por finalidad garantizar la eficacia de la resolución que se llegare a dictar en el procedimiento respectivo, así como evitar que durante la pendencia del mismo, se cause un daño de difícil o imposible reparación, que deje sin materia al juicio”.
2. Las medidas cautelares encuentran su origen en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, prevista en nuestra carta magna en el artículo 17.
3. La finalidad de las medidas cautelares consiste en asegurar la efectividad de la sentencia definitiva, toda vez que si durante la tramitación del procedimiento correspondiente, deviniera alguna causa que haga imposible su cumplimiento, sería imposible ejecutar la sentencia que en su momento se dictará, siendo que los jueces deben hacer cumplir sus determinaciones.

4. La suspensión es una medida cautelar mediante la cual, la autoridad que conoce del asunto, ante el inminente peligro de causar daños o perjuicios de imposible reparación si se llega a consumar el acto que se reclama, conserva la materia del juicio sometido a su consideración, paralizando temporalmente los efectos del acto que se reclama, garantizando con ello la efectividad de la sentencia que en su momento llegare a dictar.
5. El demandante al solicitar una medida cautelar está afirmando la existencia de un derecho cautelable, pero no es suficiente con esa simple afirmación, ya que se requiere de algún grado de avance, así pues, es necesario al menos la existencia de ese derecho que se afirma aparezca como imposible.
6. Al contemplar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la suspensión como medida cautelar, se incorpora un nuevo procedimiento para garantizar la efectividad en el cumplimiento de las resoluciones que emita el propio tribunal.
7. El derecho a la tutela jurisdiccional o acceso a la justicia es el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.
8. El derecho a la tutela judicial efectiva puede verse conculcado por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad, respecto de los fines que lícitamente persigue el legislador.

- 9.** La garantía de seguridad jurídica se manifiesta como la posibilidad de que los gobernados tengan la certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, esto es, bajo los términos y plazos que determinen las leyes, como lo establece el multicitado artículo 17 constitucional.
- 10.**El artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su primer párrafo contempla la obligación que el gobernado debe satisfacer para estar en aptitud de solicitar la suspensión del acto reclamado, y que ésta sea concedida. Nos referimos a la satisfacción de un requisito previo al contencioso administrativo, el consistente en que “la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución”, esto es, un actuar antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que, es requisito obligatorio solicitar la suspensión del acto reclamado ante la autoridad demandada que emitió el acto que causa molestia, para que de esta forma pueda negar la suspensión, rechazar la garantía fijada para que surta efectos la suspensión del acto reclamado o bien que reinicie la ejecución.
- 11.**El requisito consistente en que “la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución”, no encuentra razón alguna para supeditar el acceso al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a una conducta previa, aunado a que en la exposición de motivos los legisladores emitieron razones suficientes para hacer de éste procedimiento una herramienta efectiva para la defensa de los derechos de los gobernados.
- 12.**El primer párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla un requisito previo que se debe satisfacer para estar en posibilidad de solicitar la suspensión del acto

reclamado, esto es, el gobernado debe esperar a que la autoridad emisora del acto que se reclama conteste sobre la petición de suspensión de la ejecución de tal acto, para con esto el magistrado instructor resuelva sobre la petición en el contencioso administrativo federal, lo cual resulta violatorio de la garantía de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, ya que dicho requisito no tiene sustento legal ni razón de ser, contrario a lo anterior, deviene en una traba para los gobernados para acudir al procedimiento contencioso administrativo.

**13.**El artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo viola el derecho de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, por lo que al ser contrario a los derechos fundamentales que contempla nuestra carta magna, el mismo es inconstitucional.

**14.**El artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla como requisito necesario para la concesión de la suspensión de la ejecución del acto reclamado, que la autoridad ejecutora haya negado la suspensión, rechazado la garantía ofrecida, o reiniciado la ejecución del acto reclamado, requisito que la ley de amparo NO contempla, por tal motivo, se actualiza lo dispuesto por la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal consistente en la excepción al principio de definitividad en materia administrativa, lo que trae aparejado que para acudir al amparo no sea necesario agotar los recursos ordinarios que establece la ley, como lo es el contencioso administrativo, lo que de igual forma se traduce en mayor carga de trabajo para los Juzgados de Distrito y en la ineficacia del procedimiento en estudio.

**15.**Contrario a lo anterior, si el particular recurre el acto de autoridad a través de los medios ordinarios previstos por la ley, éste se estará sujetando al principio de definitividad, y en consecuencia, deberá agotar todas las instancias que le permitan revocar o modificar el acto que le causa molestia, por lo que es inconcuso que no se actualizará la

excepción al principio de definitividad, debiendo el particular agotar el Contencioso Administrativo Federal.

**16.** Por todo lo antes expuesto, debería llevarse a cabo la reforma del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los términos planteados en el capítulo IV de la presente tesis.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Arellano García, Carlos, *Teoría General del Proceso*, México, Porrúa, 2006.
2. Arteaga Naca, Elisur. *Derecho Constitucional*, México, Oxford. 2008.
3. Avendaño López, Raúl, *Ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada*, México, Sista, 2008.
4. Barnes Vázquez, Javier, *La justicia administrativa en el derecho comparado*, España, Civitas, 1993.
5. Bradge Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
6. Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2004.
7. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 2009.
8. Calamandrei, Piero, *Estudios sobre el proceso civil*, Jurídica Europa-América, Buenos Aires, 1986.
9. Castro Juventino, V., *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, México, Porrúa, 2004.
10. Carnelutti, Francesco, *Instituciones del Proceso Civil*, Argentina, Ediciones jurídicas Europa-América, 1960.
11. Castillo del Valle, Alberto, *Ley de Amparo Comentada*, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., 2007.
12. Chávez Castillo, Raúl, *Tratado Teórico Práctico del Juicio Amparo*, México, Porrúa, 2008.
13. Chinchilla Marín, Carmen, El derecho a la tutela cautelar como garantía de la efectividad de las resoluciones judiciales, en *Revista de administración pública*, (1993), No 131. pp. 167-189.
14. Chiovenda, José, *Principios de derecho procesal civil*, Italiana de José Casais y Santaló, Madrid, 1977.

15. Couto, Ricardo, Tratado Teórico Práctico de la suspensión en el amparo, con estudio sobre la suspensión con efectos de amparo provisional, México, Porrúa, 1983.
16. Eco, Humberto, *Cómo se hace una tesis*, Barcelona, Gedisa, 2005.
17. Espinosa Campos, Luis Antonio, "Inconstitucionalidad del artículo 28 de la LFPCA", *Prontuario de Actualización Fiscal*, México, volumen 17, número 417, febrero de 2007, pp. 123-128.
18. García de Enterría, Eduardo, *Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocado*, Madrid, Civitas, 1999.
19. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, Oxford University, 2004.
20. Góngora Pimentel, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, México, Porrúa, 2008.
21. González Chévez, Héctor, *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*, México, Porrúa. 2006.
22. González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Federal*. México, Porrúa, 2007.
23. Henao Hidron, Javier, *Derecho procesal constitucional: protección de los derechos constitucionales*, Bogota, Colombia, Temis, 2003.
24. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Décimo Primera Edición*, México, Porrúa. 1997.
25. Limón Gallegos, José, *Estudio comparativo entre la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo: el Código Fiscal de la Federación*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2006.
26. Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, México, Porrúa, 2006.
27. Márquez Romero, Raúl, *Criterios Editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Segunda Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
28. Martínez Rios, Juana, *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, México, Tax edrs Unidos, 2008.

29. Montiel y Duarte, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, México, Porrúa, 2006.
30. Orozco Gómez, Miguel, *Procedimientos constitucionales: controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Porrúa, 2004.
31. Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, México, Oxford University, 2006.
32. Pérez Fernández, Ceja Ydalia, *La suspensión en la controversia constitucional y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 2006.
33. Retornillo González, Cirilo Martín, *Suspensión de los actos administrativos por los tribunales de lo contencioso*, Montecarlo, 1963.
34. Rodríguez Minaya, Juan Ramón, *La suspensión en el juicio de amparo cuaderno de trabajo 3*, México, Porrúa, 2008.
35. Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales en México*, México, Porrúa, 2009.
36. Rubio Chávez, Benjamín, "Amparo ante mayores requisitos para la suspensión: Nuevo procedimiento contencioso", *Prontuario de Actualización Fiscal*, México, volumen 17, número 390, enero de 2006, pp. 62-64.
37. Solís Farias, Adolfo, "Las medidas cautelares y la suspensión del acto administrativo", *Defensa Fiscal: La revista Mexicana de Estrategias Fiscales*, México, volumen 8, número 88, abril de 2006, pp. 24-30.
38. Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007.
39. Tondopó Hernández, Carlos Hugo, *Teoría y Práctica del Proceso de Amparo Indirecto en Materia Administrativa*, México, Porrúa, 2008.
40. V. Castro, Juventino, "Garantías y Amparo", México, Porrúa, 2002.
41. Villa-Real Molina, Ricardo, *Diccionario de Términos Jurídicos*, Granada, Editorial Colmenares, 1999.

## **LEGISLACIÓN NACIONAL**

1. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
2. Código Federal de Procedimientos Civiles.

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Ley de Amparo.
5. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.