



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**Consideraciones Jurídicas sobre la Suspensión
en materia Administrativa**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

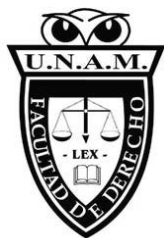
P R E S E N T A:

ALBERTO ANTONIO CAYETANO JIMÉNEZ

**DIRECTORA DE TESIS :
DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ**

2016

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX





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.

Me gustaría expresar en su totalidad el profundo agradecimiento que tengo hacia mis padres, pero como es difícil que estas palabras expresen tanta gratitud debido al apoyo puro e incondicional que me brindaron durante toda mi trayectoria estudiantil y de vida, espero me baste el tiempo con ellos para poder agradecerles.

A mis tres hermanas y mi hermano, que con su especial apoyo, han hecho de mi una mejor persona, les agradezco infinitamente.

A todos y cada uno de los Maestros que han compartido sus conocimientos conmigo, pues la enseñanza es quizá la labor más noble que una persona puede realizar.

Además, le agradezco a todos los amigos que me han acompañado, muchos de ellos personas excepcionales. Sin olvidar dar un agradecimiento especial a mis amigos de lucha olímpica, pues además del deporte, me han demostrado que realmente existen personas maravillosas, de las que pocas veces uno se puede encontrar en la vida.

“A todos ellos, GRACIAS”

Prefacio

Hace muchos años, en un tiempo antes de la historia, una numerosa escuela de peces koi nadaba por el río Amarillo. Los colores de sus musculosos cuerpos brillaban con la luz del sol, como un millón de joyas vivientes.

Todo iba bien hasta que los peces alcanzaron una cascada. Muchos de ellos se asustaron; pensaron que sería más fácil fluir con la corriente del río y no arriesgar sus bellas escamas por subir la montaña. Sin embargo, un grupo de tan solo 360 koi se quedó, listo para enfrentar la cascada desconocida y conocer la cima. Saltando con todas sus fuerzas, cada koi se esforzó por llegar a la cumbre de las cataratas. Una y otra vez, sus cuerpos se lanzaban al aire solo para golpearse contra el agua helada.

Todo este chapoteo llamó la atención de unos demonios, que se reían cruelmente de la lucha infructuosa que libraban los koi. Agregando a su miseria, los demonios sádicamente emplearon la magia para aumentar la altura de las cataratas. Aun así, estos koi fueron valerosos. Sin inmutarse, los koi redoblaron sus esfuerzos minuto a minuto, hasta que transcurrieron cien años. Al final, con un salto heroico, un pequeño koi alcanzó la cima de las cataratas. El espíritu del cielo sonrió en señal de aprobación y transformó el koi agotado en un dragón de oro brillante.

Él pasa sus días alegremente, persiguiendo las perlas de la sabiduría a través de los cielos vastos y eternos. Desde entonces, siempre que otro koi encuentra la fuerza y el coraje para saltar las cataratas se ve convertido en un dragón celestial.

“Leyenda Popular China”

En estos días realizar el examen profesional mediante una Tesis es algo que desafortunadamente se ha convertido en la forma de titulación más evadida por el alumno que desea culminar sus estudios universitarios. Esta decisión puede deberse a las muchas otras opciones que los alumnos tienen para titularse, por la falta de interés en realizar una investigación y presentarla ante un sínodo, por la dificultad a que los estudiantes enfrentan para poder expresar sus ideas en papel, o tal vez una combinación de todas las anteriores.

Sin embargo, para el autor del presente trabajo, la tesis siempre la he considerado como la forma idónea en que una persona puede conseguir su título universitario, debido a que el sustentante realiza su trabajo de investigación sobre

el tema que durante la carrera le llamó la atención, brindándole la valiosa oportunidad de volverse un experto en dicho tema.

Al respecto, muchas veces escuché durante mis años como alumno universitario, el deseo de casi todos los compañeros y amigos de carrera por culminar su licenciatura mediante examen profesional. Asimismo, se pronunciaban burlas y chistes respecto a las otras formas de titulación. Pero, dice el refrán popular, *nunca digas “de esta agua no beberé”* y, en efecto, pocos son aquellos que decidieron dar este último paso de la carrera y primer paso de la vida profesional de la forma que tanto querían, optando en su lugar por las formas de las que tanto se burlaron.

Sin embargo, es de mencionar que, al final, es igualmente admirable la forma en que mis amigos y compañeros decidieron terminar sus estudios en la licenciatura, pues el mero hecho de terminar es algo digno de admiración. En lo personal, el examen profesional mediante la realización de esta tesis, fue mi deseo desde que era un estudiante, y en mediante el cual pretendo abrirme pasó al plano profesional, similar al esfuerzo que realizó aquel pez *koi* de la leyenda china.

Así como la leyenda narra el esfuerzo de los *koi* por querer subir la gran cascada, se puede homologar al esfuerzo que mis amigos de carrera y de vida hacemos para alcanzar nuestras diversas metas, como lo es en este caso el examen profesional, para dar ese salto heroico que me permita empezar mi vida como Licenciado en Derecho y de igual manera perseguir las perlas de la sabiduría mediante la constante capacitación, sin nunca olvidar que, independientemente del título, nunca nadie nace siendo un dragón, todos siempre empezamos siendo unos *koi*.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN -----	1
CAPÍTULO PRIMERO	
NATURALEZA DE LOS ACTOS DE ADMINISTRATIVOS.	
1.1.- El Acto Administrativo -----	5
1.1.1.- Acto y hecho jurídico -----	5
1.1.2.- Criterio Material -----	6
1.1.3.- Criterio Restringido -----	7
1.2.- Concepto de Acto Administrativo-----	7
1.2.1.- Características del Acto Administrativo-----	8
1.2.2.- Perfeccionamiento del Acto Administrativo -----	12
1.2.3.- Clasificaciones del Acto Administrativo-----	15
1.3.- Naturaleza de los Actos de Autoridad reclamados en la Suspensión -----	19
1.3.1.- Actos de Particulares-----	20
1.3.2.- Actos Positivos-----	23
1.3.2.1.- Actos Consumados -----	23
1.3.2.2.- Actos de Tracto Sucesivo -----	24
1.3.2.3.-Actos Continuados o Continuos -----	27
1.3.3.- Actos Negativos -----	30
1.3.3.1.- Actos Omisivos o de Abstención -----	31
1.3.3.2.-Negativas Simples -----	33
1.3.3.3.- Actos Prohibitivos -----	34
1.3.3.4 .- Actos Negativos con efectos Positivos-----	37
CAPÍTULO SEGUNDO	
LAS MEDIDAS CAUTELARES	
2.1.- El Estado -----	41
2.1.1.- Función Ejecutiva del Estado -----	43
2.1.2.- Función Legislativa del Estado -----	49
2.1.3.- Función Jurisdiccional del Estado-----	52

2.2.- El Derecho de acceso a la Justicia -----	54
2.2.1.- El acceso a la Justicia en la Constitución -----	54
2.2.2.- El acceso a la Justicia en Tratados Internacionales-----	58
2.2.3.- El acceso a la justicia de conformidad con las disposiciones legales Administrativas-----	64
2.3.- Las Medidas Cautelares o Precautorias-----	71
2.3.1.- Naturaleza de la Medidas Cautelares-----	71
2.3.2.- Medidas Cautelares en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal -----	78
2.3.2.1.- Requisitos -----	78
2.3.2.2.- Medidas Cautelares Innominadas -----	80
2.3.2.2.1.- Medidas Cautelares Tratándose de Actos Nominativos-----	81
2.3.2.2.2.- Medidas Cautelares Preventivas-----	84

CAPÍTULO TERCERO

LA SUSPENSIÓN DE EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL JUICIO DE NULIDAD

3.1.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa -----	87
3.1.1.- Sala Superior -----	88
3.1.2.- Salas Regionales y Auxiliares-----	89
3.1.3.- Junta de Gobierno -----	91
3.1.4.- Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	92
3.2.- La Suspensión en el Juicio de Nulidad -----	95
3.2.1.- La Suspensión Provisional-----	96
3.2.2.- La Suspensión Definitiva -----	97
3.2.3.- Trámite de la suspensión en el Juicio de Nulidad-----	97
3.2.4.- Análisis de la suspensión provisional en el Juicio de Nulidad -----	100
3.2.4.1.- Apariencia del Buen Derecho -----	101
3.2.4.2.- El interés social y las Disposiciones Orden Público-----	103
3.2.4.3.- La Difícil reparación-----	104
3.2.5.- Requisitos para determinar la Suspensión Definitiva. -----	105

3.2.5.1.- El Interés Social y las Disposiciones de Orden Público -----	106
3.2.5.2.- La Difícil reparación-----	109
3.2.5.3.- La Garantía -----	113
3.2.5.3.1.- De la Garantía por daño a terceros-----	113
3.2.5.3.2.- Garantía del Interés Fiscal-----	116
3.2.5.3.2.1.- Bienes Inembargables -----	119
3.2.5.3.2.2.- Garantías Financieras-----	120
3.2.5.3.2.3.- La Prenda -----	121
3.2.5.3.2.4.- La Hipoteca -----	122
3.2.5.3.2.5.- La Obligación Solidaria -----	122
3.2.5.3.2.6.- El Embargo en la vía Administrativa-----	124
3.2.5.3.3.- La Reducción de la Garantía -----	126
3.3.-Medios para modificar la suspensión definitiva-----	127
3.3.1.- Recurso de Reclamación de la suspensión definitiva-----	127
3.3.2.- Prueba Superveniente -----	131
4.- Conclusiones -----	137

Introducción

Una breve historia:

El sultán [de Persia] había sentenciado a muerte a dos hombres. Uno de ellos, sabiendo cuánto el sultán amaba a su caballo, se ofreció a enseñarle al caballo a volar, en el término de un año, a cambio de que le perdonaran la vida. El sultán, imaginándose ya el único jinete del mundo montado en un caballo volador, aceptó. El otro prisionero miró incrédulo a su amigo: "Sabes perfectamente que los caballos no vuelan —le dijo—. ¿Qué te indujo a ofrecer algo tan descabellado? Sólo estás posponiendo lo inevitable." "No es así —replicó el primer prisionero—. He calculado que tengo cuatro posibilidades de obtener la libertad. Primero, el sultán puede morir dentro del próximo año. Segundo, puedo morir yo. Tercero, el caballo puede morir. Y cuarto... puedo llegar a enseñarle a volar al caballo." ¹

En efecto, la presente Tesis es una investigación que pone en evidencia las consideraciones en las que el particular podrá solicitar la suspensión del acto de autoridad o del juzgador para otorgarla, y como dice la historia “posponerlo” o paralizarlo ya sea para así evitar un daño de difícil e imposible reparación al particular en espera de la sentencia definitiva, o simplemente retrasar la ejecución, para que el particular este en una mejor situación cuando la autoridad ejecute el

¹ GREENE, Robert y ELFFERS, Joost. *Las 48 leyes del poder*, Editorial Atlántida, 21a ed., Buenos Aires, 2010, pág. 365.

acto, o cuantas más posibilidades favorables puedan desprenderse de esta medida.

Por lo que el análisis de la suspensión en el Juicio de lo Contencioso Administrativo Federal, iniciará por la naturaleza del acto administrativo, y porque estos actos por sus específicas características pueden causar un daño a los particulares, pues es evidente que la autoridad al estar conformada de particulares, no esta exenta de cometer errores, sin mencionar la dañada reputación que las instituciones públicas tienen en la imagen colectiva de la sociedad mexicana.

Por lo que en ciertas ocasiones, dichos actos de autoridad, pueden traducirse en resoluciones que, causen de manera indebida un daño a la esfera jurídica de sus gobernados, gobernados que dichas autoridades deberían proteger. Por lo que de manera necesaria las medidas cautelares así como la suspensión procuran un respiro al particular en la tramitación del juicio.

En este sentido es de aclarar que lo actos de autoridad no deberían seguirse ciegamente como a un “oráculo de Delfos”² por lo que su característica controvertible es indispensable para garantizar una correcta tutela judicial, y en este aspecto se consideró indispensable entender la naturaleza del los actos de autoridad y a través de su estudio, comprender las especificidades respecto a los actos que pueden ser susceptibles a la aplicación de alguna medida cautelar o incluso a la propia suspensión.

Así pues, y ya con el estudio de la naturaleza de los actos de autoridad, se justifica como estos actos con su ejecución pueden dañar al particular, incluso en el propio juicio de nulidad, por lo que en esta Tesis se aborda también el estudio

² El oráculo de Delfos. Cuando los visitantes consultaban el oráculo de Delfos, la sacerdotisa pronunciaba algunas palabras enigmáticas que parecían tener un importante contenido. Nadie desobedecía las palabras del oráculo: ejercían poder sobre la vida y la muerte de quienes lo consultaban.

de las medidas cautelares, que se puede decir que estas son a la suspensión como el árbol a la rama, las medidas cautelares son el género y la suspensión la especie. En este sentido, la suspensión resulta ser la rama más frondosa del árbol de las medidas cautelares, por lo que ambas tienen el fin de preservar la materia del juicio, hasta en tanto se dicte la sentencia definitiva y que esta, pueda gozar de una efectividad real y no sólo sea tinta sobre una hoja de papel debido a los efectos que pudo tener el acto de autoridad durante la tramitación del juicio.

Resulta interesante ver que en el Juicio de Nulidad existen tantas medidas cautelares como imaginación tenga su solicitante, claro, siempre con atención al fin que estas persiguen y a los requisitos de procedencia que la propia ley establece. Estos requisitos deben ser considerados no sólo por el solicitante, sino también por el Juzgador, que atendiendo a las condiciones antes mencionadas y anticipándose al desenlace del juicio con la implementación de la medida presentada, deberá observar si verdaderamente se preservará la efectividad de la sentencia en el desenlace del juicio, para así, concederla o negarla.

Tomando en consideración que las medidas cautelares así como en la propia suspensión tratan de preservar la materia del juicio, es como llegamos al punto medular del presente trabajo, la “suspensión” que en opinión de su servidor, esta medida, en ocasiones es más importante que la propia sentencia definitiva, pues le da al solicitante un respiro de la ejecución del acto de autoridad, pudiendo replantear su situación y buscar una solución alternativa en caso de no ganar en el juicio de nulidad.

Es entonces que en esta sección de la Tesis se analiza desde el funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hasta el análisis formal y de fondo que se requiere tanto en la suspensión provisional como en la suspensión definitiva desde el punto doctrinario y también a la luz de la Jurisprudencia.

Sin embargo, es de precisar que en la doctrina como en la Jurisprudencia, se han señalado que los requisitos de procedencia son aquellas condiciones que se deben reunir para que surja la obligación jurisdiccional de conceder la suspensión; sin embargo, en el análisis realizado, llevamos a cabo un estudio de manera sucesiva sobre los aspectos esenciales de la medida cautelar, así como las repercusiones que puedan surgir posteriores a la paralización o cesación del acto.

Por lo que se pretende que a través del presente trabajo, se puedan tener consideraciones claras tanto en su solicitud como en la valoración de la suspensión, para que las partes y el mismo juzgador puedan manejar eficientemente dicha medida cautelar y así evitar los excesos y defectos en la forma dictar su fallo, debido a que en algunas ocasiones, del estudio estricto de la ley, el juzgador puede transgredir la esfera jurídica del gobernado, para lo cual, se procurará estudiar algunos criterios para garantizar su protección, sin perder de vista el análisis legal y jurisprudencial de la suspensión.

Finalmente, se observó como se puede recurrir la negativa de dicha suspensión, los motivos que se pueden derivar de dicha resolución y que beneficios o perjuicios se pueden obtener respecto a los posibles efectos de su implementación.

CAPÍTULO PRIMERO

NATURALEZA DE LOS ACTOS DE ADMINISTRATIVOS.

1.1.- El Acto Administrativo

1.1.1.- Acto y hecho Jurídico

El Acto administrativo es, sin duda alguna, parte fundamental del derecho administrativo, debido a los efectos que estos pueden producir en el mundo del derecho. Sin embargo, la administración pública realiza muchas otras actividades que no precisamente son actos administrativos, por lo que corresponde hacer una distinción, empezando por entender que el acto administrativo es una clase de Acto Jurídico.

Al respecto, el maestro Rafael Rojina Villegas define el acto jurídico de la siguiente manera:

“El acto jurídico es una manifestación de la voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las que son reconocidas por el ordenamiento jurídico”³.

Al decirse manifestación de la voluntad, se refiere a la manifestación externa y material del sujeto, el cual obra con la intención de generar consecuencias de derecho, y que pueden consistir en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, diferenciándose del hecho jurídico, en el cual pudiéndose generar consecuencias de derecho por acontecimientos naturales o humanos, no interviene la intención de generar dichas consecuencias.

Ahora bien, “según la doctrina francesa, la diferencia entre hecho y acto

³ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil, introducción, personas y familia*. Porrúa S.A. de C.V. México, 1993, pág. 115.

jurídico, estriba en la desigual proyección que tiene la voluntad de su realizador, hacia el nacimiento de consecuencias jurídicas”⁴ es decir, un hecho jurídico “*stricto sensu*” un acontecimiento en el cual no interviene la voluntad, incluso puede resultar incontrolable por la persona, y sin embargo produce consecuencias de derecho. Por otro lado, en un acto jurídico, la voluntad de la persona es esencial.

Algunos autores mencionan que el hecho jurídico al ser jurídicamente trascendente aun tratándose de hechos naturales como humanos, indirectamente engloba a los actos jurídicos, por lo que, se considera que *todos los actos jurídicos son hechos jurídicos, pero no todos los hechos jurídicos son actos jurídicos*, es decir, se considera al hecho jurídico el género y al acto como especie.

1.1.2.- Criterio material

En el criterio material, señala que independientemente del órgano que realice el acto, si la sustancia es de naturaleza administrativa, entonces se debe considerar a éste como un acto administrativo. A la luz de este criterio y por homologación, los órganos administrativos también podrían realizar actos tanto legislativos como jurisdiccionales.

Por lo tanto, si el criterio material se extiende en los ámbitos tanto jurisdiccionales como legislativos, tendríamos que “la emisión de un reglamento por parte del titular de un órgano administrativo, como es el Presidente de la República, es un acto materialmente legislativo porque establece una norma de conducta abstracta, impersonal, general, obligatoria y coactiva; el que dicho funcionario otorgue el indulto a un sentenciado, es un acto materialmente jurisdiccional, que modifica en sus efectos a otro igual como lo es la sentencia

⁴ CALAFELL, Jorge Enrique, *La Teoría del Acto Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, pág. 122.

dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional”⁵

Para fines prácticos del acto administrativo, aislaremos el criterio material de los actos, con el fin de construir un criterio restringido enfocado únicamente en la función administrativa, para la construcción de una base sólida encaminada a su impugnación.

1.1.3.- Criterio restringido

A diferencia del criterio material, no todo acto o actuación de algún órgano con fines administrativos, es necesariamente un acto administrativo.

De lo anterior, es admisible en la doctrina, “ la formulación de una definición restringida de acto administrativo que excluya los actos contractuales y los actos generales de la administración, es decir, los contratos y los reglamentos administrativos, para referirse tan sólo a sus actos unilaterales individuales[...]” Esto en razón de que “los efectos jurídicos de referencia se traducen en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones a favor o a cargo de sujetos individuales específicos o en la determinación de las condiciones para la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones para un caso específico”⁶

1.2.- Concepto de Acto Administrativo

Podemos distinguir un acto administrativo como lo dice Agustín A. Gordillo que en sentido “*Lato*” señala que el “acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce”⁷

Para Miguel Acosta Romero de forma más específica es: “Una

⁵ Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea], consultado el 17 de octubre de 2015, [PDF] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/10.pdf> pág. 126.

⁶ *Ibidem*, pág. 127.

⁷ GORDILLO, Agustín. *El acto administrativo*, 2da Ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969, pág. 40.

manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”⁸

En el mismo sentido, Andrés Serra Rojas, señala que el Acto Administrativo es “una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto; La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”⁹

Encontrando que los actos Administrativos son declaraciones de la voluntad de la administración pública en cumplimiento de sus atribuciones específicas, para generar una situación jurídica determinada, encaminada a satisfacer el interés general de la sociedad, sin olvidar que producen consecuencias jurídicas específicas concretas y específicas hacia sus gobernados.

1.2.1.- Características del Acto Administrativo

En el acto administrativo, existen diversas características que le permiten a la administración pública ejercer su labor, como lo son las siguientes :

1) Presunción de legitimidad

Es de aclarar, que las autoridades al realizar las actividades políticas y sociales del Estado, en su actuar, deben procurar garantizar la seguridad de sus actuaciones a sus gobernados, de tal suerte sus actos estén dentro del marco legal es decir “*la autoridad únicamente podrá hacer lo que la Ley le permite*”.

⁸ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 4ª ed., México 1981, págs. 356 y 357

⁹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, 19ª ed., Porrúa S.A. de C.V., México 1998, Pág. 238.

Por lo tanto, se estima que la autoridad en uso de su facultad de *imperium* y al valorar la importante labor que tiene hacia la sociedad, se presume que su actuar es conforme a derecho y por lo tanto gozan de legalidad.

2) La ejecutoriedad

La ejecutoriedad del acto administrativo, va muy de la mano respecto a la presunción de legalidad, debido a que si el acto administrativo se presume legal, inmediatamente se convierte en perfecto, volviéndose obligatorio y exigible, por lo que el acto mismo “entraña una fuerza especial gracias a la cual la administración puede ejecutar coactivamente el acto contra la oposición de los interesados, sin tener que contar con el concurso del órgano jurisdiccional”¹⁰

3) Determinan estados jurídicos

El acto administrativo, al igual que los actos jurídicos, puede crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones para los gobernados, teniendo en cuenta que los derechos y obligaciones que se determinan, tienen el carácter de personales e intransferibles .

4) Persigue el interés social

Al ser el fin de la naturaleza propia de la autoridad, e incluso la razón única de su existencia que no es otra sino la de ejercer la potestad pública, porque para eso está ahí y por eso se les paga, no puede perseguir otro fin, más que el interés de sus gobernados.

5) Son extinguidos

¹⁰ Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea], consultado el 17 de octubre de 2015, [PDF] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/10.pdf> pág. 128.

Los actos administrativos pueden extinguirse de dos maneras, los cuales clasificaremos en medios normales y medios anormales.

A) Medio Normal

El medio normal por el cual un acto administrativo se extingue, es aquel mediante el cual, se efectúan todas las operaciones y actuaciones necesarias para cumplir con el objeto del mismo acto, es decir, cuando el acto concluye por su realización.

B) Medio Anormal

Se le dice medio anormal, “porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

- a) Revocación
- b) Rescisión
- c) Prescripción
- d) Caducidad
- e) Término y condición
- f) Renuncia de derechos
- g) Irregularidades e Ineficiencias del Acto Administrativo
- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de Amparo”¹¹

En cuanto a su validez y eficacia administrativa para poder producir sus efectos regulares, de conformidad con la garantía de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, podemos distinguir los elementos constitutivos que rigen a un acto administrativo, estos elementos y requisitos están contemplados en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento

¹¹ Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea], consultado el 20 de octubre de 2015, [PDF] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/10.pdf> pág. 145.

Administrativo, los cuales son los siguientes:

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI.- (Se deroga)

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- (Se deroga)

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

No debemos olvidar que a pesar de que el acto que emite la autoridad cumpla con todos los requisitos que contempla el artículo transcrito con anterioridad, dicho acto deberá ser eficaz y por lo tanto gozar de validez es decir, debe ser un acto que este totalmente perfeccionado.

1.2.2.- Perfeccionamiento del acto administrativo

El acto administrativo existe desde el momento en que la autoridad expresa su voluntad, es decir, cuando la autoridad emisora del acto expresa su decisión, por escrito, sin embargo, su perfeccionamiento, se refiere a los efectos jurídicos que válidamente este produce.

Los efectos de los actos administrativos se producen por regla general, desde la fecha en que se dicten, salvo que no contenga alguna determinación que lo dilate, posponga o suspenda, como lo son su publicación o notificación o este sujeto a alguna otra modalidad. Para lo cual el acto de autoridad debe gozar de eficacia y validez, al respecto Guido Zanobini nos dice: “ Llámese perfecto al acto que está completamente formado, en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica. El acto que no es perfecto puede ser perfeccionado con el cumplimiento de aquellas operaciones, que faltan para su perfección... Esto ocurre cuando ningún obstáculo se opone al despliegue de sus efectos y por lo tanto, a su ejecución. El acto eficaz es lo mismo que acto que se puede realizar. Puede ocurrir que el acto, aunque perfectamente formado, no pueda ser realizado, es decir, que no sea eficaz. Esto ocurre cuando por la ley o por la voluntad del agente, la ineficacia del acto está sometida a una condición suspensiva o a un término. La ineficacia no deriva, por lo tanto, de la falta de perfección o de validez. Un acto puede ser perfecto, plenamente regular, y sin

embargo ineficaz, por cuanto un término o una condición tienen en suspenso sus efectos”¹²

En este sentido, y a pesar de que un acto sea existente, puede estar sometido a un término o a alguna condicionante que impida su perfeccionamiento y por lo tanto nacer a la vida jurídica para determinar un estado jurídico individual; tal es el caso de la notificación, sirviendo de ejemplo la siguiente Tesis:

Tesis: V-TASR-XXV-971

Quinta Época.

Año IV.

Tomo II.

No. 40.

Abril 2004.

p. 636

INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA.- LA EXISTENCIA JURÍDICA DE LA RESOLUCIÓN EN LA QUE SE DETERMINEN, EN SU CASO, LAS CONTRIBUCIONES Y LAS CUOTAS COMPENSATORIAS OMITIDAS Y SE IMPONGAN SANCIONES, SE CONFIGURA CON EL PERFECCIONAMIENTO DEL ACTO DE NOTIFICACIÓN.- El acto administrativo, como tal, es aquel que realiza la autoridad administrativa con motivo de la creación de situaciones jurídicas individuales, el cual nace a la vida jurídica a través del perfeccionamiento del acto de notificación, por ser éste el que genera la afectación en la esfera jurídica del sujeto pasivo de la relación tributaria. Luego entonces, el acto de autoridad existe jurídicamente a partir del momento en que se materializa la notificación respectiva, sin que dicha existencia se alcance con base en la fecha de su emisión, puesto que, tal acontecer no afecta directamente los derechos y obligaciones del sujeto al cual se encuentra dirigido el acto

¹² ZANOBINI, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, Ed, Anayú, Vol. 1, Buenos Aires, 1954, pág. 346

administrativo, puesto que para que dicha situación se perfeccione, resulta menester el legal conocimiento que del mismo se haga al interesado, lo cual definitivamente se configura únicamente a través del acto de notificación. En este sentido, la hermenéutica jurídica de lo dispuesto por el artículo 153 de la Ley Aduanera, muestra que la resolución que determine, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas e imponga sanciones, originadas con motivo de que el sujeto tributario no desvirtuó mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, o que las pruebas ofrecidas no le hayan beneficiado, se dictará en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se levantó el acta de inicio del procedimiento de referencia, sin que la fecha de notificación de dicha resolución pueda excederse del mismo plazo, ya que en observancia al principio de seguridad jurídica establecido en nuestra Carta Magna, la existencia del acto administrativo que genere la afectación en la esfera de derechos y obligaciones, se configura con la comunicación que de ésta se haga al interesado y no solamente con su emisión, puesto que con la simple emisión del acto no se logra comunicar la decisión que se adoptó en el procedimiento administrativo de que se trata¹³

De la anterior Tesis y para cumplir las formalidades esenciales que deben regir todo procedimiento administrativo, es necesario que el acto de autoridad cumpla con los requisitos que la Ley imponga para su perfeccionamiento, como lo es la comunicación que de ésta se haga al interesado, es decir, su notificación y no solamente su emisión, puesto que con la simple emisión del acto no se logra comunicar la decisión que se adoptó en el procedimiento administrativo, dejando al gobernado en un estado de indefensión.

¹³ Gaceta del Semanario Judicial De La Federación No. 40, Tomo II, Quinta Época, Tesis: V-TASR-XXV-971, Año IV, Abril 2004, Página 636.

1.2.3.- Clasificaciones del acto administrativo

Entre las diversas clasificaciones del acto administrativo abordaremos las que a mi parecer, son las más representativas, entendiendo que en el acto administrativo nos encontramos con dos tipos de sujetos, uno pasivo y uno activo, el activo siempre es la autoridad o en su defecto una pluralidad de autoridades, y el pasivo es el gobernado. El sujeto activo en su facultad de *imperium* y conforme a las atribuciones que la propia ley le permite, puede emitir un acto, que como vimos anteriormente, puede consistir en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones al sujeto pasivo.

Por lo que el sujeto activo debe ser competente para emitir dicho acto, es decir la *“Autoridad únicamente podrá hacer lo que la Ley le permite”* y lo faculta expresamente para realizar dicha conducta. Adentrándonos a la garantía de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución. Al respecto y para darnos más luz sirve de ejemplo la siguiente Jurisprudencia:

Época: Octava Época

Registro: 205463

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Núm. 77, Mayo de 1994

Materia(s): Común

Tesis: P./J. 10/94

Página: 12

COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.

Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16

constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.¹⁴

En este entendido, el sujeto activo, le otorga la oportunidad al sujeto pasivo de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo para tener certeza acerca de su actuar y así no dejarlo en estado de indefensión.

Entre los sujetos que intervienen en el Acto Administrativo, podemos encontrar la que surge en relación con el número de voluntades que intervienen en su formación como lo son:

- a) Acto simple, es aquel en el que interviene una sola voluntad, es decir, *la* voluntad unilateral de la administración, “aún cuando en el procedimiento previo de su emanación, hayan intervenido otras en

¹⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 77, Octava Época, Registro: 205463, Mayo de 1994, Materia Común, Tesis: P./J. 10/94, Página 12.

forma de opiniones, consultas, dictámenes, juicios técnicos”¹⁵

- b) El acto complejo, es el que resulta de dos o de varias voluntades ya sean públicas y privadas, por lo que los podemos subdividir en :
- 1) Acto colegiado. Son los actos que provienen de un órgano de la Administración conformado por una pluralidad de integrantes, por ejemplo los cuerpos consultivos, las comisiones o juntas.
 - 2) Acto unión. En la opinión de los maestros Gabino Fraga Y Serra Rojas señalan que en este acto intervienen varias voluntades, pero ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, y el ejemplo típico es el nombramiento.
 - 3) Contrato, es un acto jurídico por medio del cual se producen o transfieren derechos y obligaciones, no es un acto propio de la función administrativa y tampoco de los particulares, debido a la existencia actos idénticos en el derecho administrativo como lo son los contratos administrativos.
 - 4) Acto colectivo, es aquel en el que intervienen varios sujetos u órganos de un mismo ente, acuden por comunidad de materia, exclusivamente para un formar un acto común.

Entre otras clasificaciones, encontramos, *las que por su contenido pueden limitar, aumentar o hacer constar la esfera jurídica de los gobernados.*

Aquellos que tienen como finalidad el limitar la esfera jurídica de los gobernados, tenemos las prohibiciones, las ordenes etc.

¹⁵ Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea], consultado el 24 de octubre de 2015, [PDF] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/10.pdf> pág. 137.

Entre los actos que tienen la finalidad de ampliar la esfera jurídica de los gobernados, tenemos las autorizaciones, las concesiones, los permisos, aquellos privilegios de alguna patente, las licencias entre otros.

Los actos que la administración emite para hacer constar el estado de algún derecho, se pueden señalar: los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones etc.

Otro tipo de clasificación es aquel que se diferencia por su “*radio de acción*”, y que podemos clasificarlas en actos internos y actos externos.

- a) Actos internos: Son aquellos que están encaminados a mejorar el funcionamiento interno de la misma autoridad, van dirigidos a los servidores e integrantes que la componen, por lo que no producen efectos a terceros entre los actos que comprenden esta clasificación, encontramos las circulares, las medidas de orden y de disciplina etc.

- b) Actos externos: Son aquellos actos que a diferencia de los actos internos, van dirigidos a los particulares, los cuales podemos subclasificarlos de la siguiente manera:
 - 1) Acto Reglado: es aquel acto mediante el cual la administración ejecuta sus actividades en cumplimiento de una norma, es decir, que la autoridad la autoridad actúa de conformidad al propósito que la misma ley le procura para su debida observancia.

 - 2) Actos discrecionales: son aquellos actos en donde la ley le confiere a la autoridad una facultad libre de actuar o no actuar, por lo que también es llamado facultad discrecional.

1.3.- Naturaleza de los Actos de Autoridad Reclamados en la Suspensión

Resulta interesante analizar, la forma en la cual los actos susceptibles de suspenderse en el derecho Administrativo necesariamente deberían buscar el Interés “Supremo” de la Sociedad sin oponerse al derecho con el que cuentan los gobernados, ya que la “ejecutividad de los actos administrativos entraña indudables peligros ante los que el ordenamiento debe articular mecanismos de defensa verdaderamente efectivos. Obviamente, a nadie se le escapa que la regla general de la ejecutividad no puede operar de forma absoluta por cuanto la afirmación de este principio sin excepciones atentaría claramente contra la más elemental idea de justicia. Por ello, el derecho ha encontrado tradicionalmente en la suspensión de los actos administrativos una de las principales formulas de excepción de dicha regla” ¹⁶

La naturaleza del acto que se reclama para estar en aptitud de decidir si existe algún efecto que pudiera ser susceptible de suspenderse, deberá ser materia de análisis por parte del juzgador, el cual ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y de ser posible material y jurídicamente, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se falla el juicio en lo principal, para lo cual resulta trascendental estudiar la naturaleza del acto que se reclama, para permitirnos abordar correctamente el fondo legal referente a la suspensión.

En ese sentido, los actos de autoridad de los cuales se soliciten su suspensión resultan un “hecho autoritario concreto y particular, es decir, puede entenderse por acto de autoridad, cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa,

¹⁶ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *La Suspensión del Acto Administrativo*, Editorial Montecorvo, España, 2002, pág. 160.

unilateral o coercitivamente. dentro de tales características, destaca el elemento voluntariedad que lo distingue de un acontecimiento cualquiera, el de intencionalidad que estriba en la causación de una afectación, esto es que tiende a la obtención de un fin determinado, así como la índole decisoria o ejecutiva del acto dotado de imperatividad, unilateralidad y coercitividad, que le imprimen naturaleza autoritaria y que por ello puede producir una afectación en bienes o derechos del particular”¹⁷

De lo anterior es necesario aclarar que no basta que el acto que se reclame, produzca una afectación a la situación jurídica o de hecho del gobernado, sino, que este acto además debe ser susceptible de paralización. Para lo cual, haremos un estudio sobre la naturaleza de los actos reclamados.

1.3.1.- Actos de particulares

Los actos que realizan los particulares y que pudieran vulnerar la esfera jurídica del gobernado, no son susceptibles de suspenderse, incluso si lamentablemente, resultaran materialmente fueran idénticos a un acto de autoridad, no obstante los actos susceptibles de suspenderse por excelencia son los actos emitidos por una autoridad en cumplimiento de sus funciones, tal y como lo señala la siguiente Tesis:

Época: Séptima Época

Registro: 251104

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen 145-150, Sexta Parte

Página: 366

¹⁷ Gaceta del Semanario Judicial De La Federación, Octava Época, Tomo XIV, Julio De 1994, Primera Parte, Página 390.

AUTORIDADES. QUIENES LO SON.

Este tribunal estima que para los efectos del amparo son actos de autoridad todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos.¹⁸

Sin embargo, de manera excepcional, y en vista de que ciertos actos de Organismos públicos resultan materialmente un acto de autoridad, como es el caso de las Universidades Públicas o incluso la Comisión Federal de Electricidad, se han establecido ciertos criterios en materia de amparo, como la siguiente Tesis:

Época: Novena Época

Registro: 176801

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXII, Octubre de 2005

Materia(s): Administrativa

Página: 2510

SUSPENSIÓN. PROCEDE CONTRA LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE EXPULSA A UN ALUMNO DE UNA UNIVERSIDAD PÚBLICA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado procede cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. En ese sentido, estando además satisfechos los otros requisitos previstos en las diversas fracciones del citado artículo 124,

¹⁸ Gaceta del Semanario Judicial De La Federación, Séptima Época, Registro: 251104, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Volumen 145-150, Sexta Parte, Página 366.

procede otorgar esa medida cautelar contra los efectos de las resoluciones que determinan la expulsión de un alumno, pues su concesión tendrá como único efecto permitir al quejoso continuar ejerciendo los derechos que son inherentes a su calidad de estudiante, en tanto se determina la constitucionalidad del procedimiento que cuestiona, sin que esto ponga en riesgo el interés social ni el orden público, dado que el objeto de la legislación universitaria es salvaguardar los intereses de los miembros exclusivos de esa comunidad y, en consecuencia, los preceptos que la conforman no pueden estimarse en su totalidad de orden público e interés social, por mucho que la sociedad se encuentre interesada en el cumplimiento de esas disposiciones para la salvaguarda de las instituciones educativas. En esos términos, si lo reclamado en el juicio de amparo es la expulsión de un alumno determinado en un procedimiento seguido por conductas graves sancionadas por la legislación universitaria, procede conceder la suspensión, pues de no otorgarse, sobre la base de que el quejoso es peligroso para la comunidad universitaria según lo actuado en el procedimiento y lo determinado por las autoridades universitarias, implica prejuzgar sobre la constitucionalidad de los actos reclamados, cuando su análisis es materia del fondo del asunto; además de que de no concederla se causaría un daño de difícil reparación al alumno quejoso, al no ser posible restituirlo en el goce de los derechos que en determinado tiempo debió ejercitar, tales como asistir a clases, presentar exámenes e, incluso, inscribirse en el siguiente curso, con la correspondiente pérdida de tiempo y oportunidades, así como el consecuente descrédito personal, y la demora para realizar los trámites correspondientes oportunamente.

Recapitulando la cita anterior, es de analizar que por los efectos homologables de dicha situación a las características mencionadas en los actos administrativos, se puede presumir que dicho acto materialmente resulta un acto de autoridad, debido a que la universidad de manera unilateral y coercible afecta

el goce al derecho de la educación a un ciudadano, y en consecuencia, el acto emitido por la Universidad es tratado de esta forma. “vale la pena mencionar que los casos de referencia son el reflejo de la constante inconformidad de los gobernados, debido a que durante muchos años no existía la posibilidad de impugnar actos de este tipo de autoridades”¹⁹

1.3.2.- Actos Positivos

Los actos positivos, resultan clasificados de esta manera por la conducta de hacer por parte de la autoridad, y cuya ejecución, afecta la esfera jurídica del particular, estos actos se pueden sub-clasificar en: a) Consumados b) actos de tracto sucesivo c) de ejecución continuada o inacabada

1.3.2.1.- Actos Consumados

Según la Real Academia de la Lengua española, se debe entender como consumado a la “acción que se ha llevado a cabo, adelantándose a cualquier evento que pudiera dificultarla o impedirla” en ese mismo sentido Góngora Pimentel, señala que “ Por acto consumado se entiende aquel que se ha realizado total e íntegramente y conseguido todos sus efectos.”²⁰

Por lo que, al llevarse a cabo dicho acto en su totalidad, resulta ser un acto cuya naturaleza no es susceptible de la suspensión, debido a que al no poderse paralizar el acto reclamado, no habría más opción que darle a dicha medida efectos restitutorios, en cuyo caso se tendría que analizar el fondo del asunto, materia de la sentencia definitiva, para lo cual sirve la siguiente Tesis:

Tesis: VI-J-1aS-35

¹⁹ GONGORA PIMENTEL, Genaro David. *La suspensión en materia Administrativa*, 9ª Ed, Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005, pág. 36

²⁰ *Ibidem*, p. 37.

Sexta Época

No. 37.

Enero 2011.

p. 13

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN.- ES IMPROCEDENTE DECRETARLA TRATÁNDOSE DE ACTOS CONSUMADOS.- El artículo 24, primer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula la suspensión de la ejecución del acto controvertido, la cual tiene por objeto mantener las cosas en el estado en que se encuentran al formular la solicitud de suspensión de la ejecución respectiva, a fin de conservar la materia del juicio en tanto se dicta sentencia definitiva; por ende, si el acto impugnado tiene el carácter de consumado al momento en que se solicita la suspensión de la ejecución, resulta improcedente conceder dicha medida, pues de ser así se otorgarían efectos restitutorios, los cuales únicamente deben derivar del estudio del fondo del asunto al momento de emitir la sentencia definitiva correspondiente.²¹

Luego entonces, los actos consumados son aquellos que se realizan en una sola ocasión, en este tipo de actos, al ser un único acto de autoridad que no requiere de la realización de actos futuros para causar daño al gobernado, no pueden ser suspendidos, sin que la suspensión lleve consigo efecto de restitución.

1.3.2.2.- Actos de Tracto Sucesivo

Los actos de tracto sucesivo, si son susceptibles de paralización, debido a que no se consuman instantáneamente, más bien, requiere de la realización de acciones periódicas por parte de la autoridad a fin de que en el transcurso del

²¹ Gaceta del Semanario Judicial De La Federación, Sexta Época, Tesis: VI-J-1aS-35, No. 37, Enero 2011, Página 13.

tiempo el acto siga produciendo efectos, sin que su propósito se concluya en su totalidad.

Al respecto Hugo Martínez García señala que “los actos de tracto sucesivo “implican una pluralidad de acciones, con una unidad de resultado, y contra ellos es procedente la suspensión en virtud de que sus efectos se realizan de momento en momento sin que haya una consumación definitiva del acto”²²

Por su parte, Genaro Góngora Pimentel señala: “Los actos de tracto sucesivo, por el contrario de los actos consumados, son aquellos que exigen para su realización una sucesión de hechos continuados; por tanto su consumación no es momentánea, En otras palabras, para que alcancen su fin, se requiere una sucesión de hechos entre cuya respectiva realización media un intervalo determinado, Respecto de esta clase de actos es procedente la suspensión”²³, de esta manera sirve como ejemplo, la siguiente Tesis:

Época: Décima Época

Registro: 2009366

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 19, Junio de 2015, Tomo II

Tesis: IV.1o.A. J/13 (10a.)

Página: 1760

RETENCIÓN DEL SALARIO. POR SER DE NATURALEZA DE TRACTO SUCESIVO Y NO CONSUMADO, ES SUSCEPTIBLE DE SUSPENSIÓN.

²² MARTÍNEZ GARCÍA, Hugo, *La Suspensión del acto reclamado en Materia de amparo*, Porrúa S.A. de C.V., México, 2005, pág. 137.

²³ GONGORA PIMENTEL, Genaro David. Óp. Cit., p. 38.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis de rubro: "ACTOS CONSUMADOS", visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XCVIII, materia civil, página 151; registro: 345249, ha establecido que la sola circunstancia de que el acto reclamado se haya ejecutado, no significa que sea un acto consumado para los efectos de la suspensión, si sus efectos o consecuencias no se han ejecutado en su totalidad, toda vez que estos últimos sí son susceptibles de ser suspendidos. En ese tenor, la retención en el pago correspondiente, constituye una sucesión de hechos entre cuya realización media un intervalo, ya que el acto se materializa en la suspensión de pago de cada quincena; de ahí que si la retención del salario del quejoso se materializa de momento a momento, entonces se trata de un acto que, por su naturaleza de tracto sucesivo, sí puede ser suspendido.²⁴

En este caso, la suspensión tratándose de un servidor público activo es procedente, debido a que la retención del salario por su propia naturaleza, constituye un acto de tracto sucesivo, pues se requiere una pluralidad de actos en los que medie un intervalo de tiempo, y en tal circunstancia cada acto de autoridad se vuelve a actualizar en cada fecha de pago.

No debemos olvidar, que en caso de solicitarse la suspensión en contra de la pluralidad de actos sucesivos con un mismo fin, dicha suspensión únicamente procederá contra los actos que falten por realizar hasta el momento en que se haga valer la suspensión, debido a que los que ya se ejecutaron tendrán el carácter de consumados, para lo cual nos ilustra la siguiente Tesis:

Época: Quinta Época

Registro: 287914

Instancia: Pleno

²⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2009366, Libro 19, Junio de 2015, Tomo II, Tesis: IV.1o.A. J/13 (10a.), Página: 1760.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo VII

Página: 1439

ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.

La suspensión contra ellos, afecta sólo a los hechos que se ejecuten o traten de ejecutarse a partir del auto de suspensión, pues los anteriores tienen el carácter de consumados.²⁵

1.3.2.3.- Actos Continuados o Continuos

Por otro lado, tenemos otro tipo de actos llamados “continuados o continuos” que a diferencia de los actos de tracto sucesivo. no tienen una pluralidad de acciones que se consuman de forma periódica, más bien, se trata de un solo acto de autoridad diferente del acto consumado, en donde el acto produjo todos sus efectos y consecuencias, pues en el acto continuo o continuado, los efectos se prolongan en el tiempo, causando un daño cada vez mayor o incluso distinto día a día, momento a momento e instante a instante.

De igual manera podría decirse que el acto continuado es una especie de acto consumado, pero que al materializarse, crea una situación jurídica determinada, cuyos efectos se prolongan en el tiempo y en este caso no procede la suspensión, pues equivaldría a privar de eficacia el acto de autoridad ya realizado, otorgando efectos restitutorios a la suspensión.

Para mayor comprensión acerca de lo que es el Acto continuado, podemos poner como ejemplo a la clausura, que resulta ser un acto jurídico administrativo, en el cual basta con que la autoridad realice un solo acto, sin necesidad de una conducta reiterada, en el cual, se procede colocando sellos sobre sellos en todos los posibles accesos del lugar y una vez decorado con un bonito tapiz externo, impedirá al particular disponer materialmente de la posesión de su negocio,

²⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Registro: 287914, Tomo VII, Página 1439.

evitando que se siga trabajando en dicho lugar; situación que pone al gobernado en una situación jurídica determinada, debido a que los efectos materiales de dicho acto de autoridad se prolongan en el tiempo, siendo evidente que día a día dejará de producir dicho negocio, siendo cada vez mayor el daño económico, pudiendo quedar en la ruina, incluso antes de que se pueda resolver sobre la legalidad del acto.

De lo anterior y para dar más luz, ejemplifica a la perfección la siguiente tesis:

Época: Octava Época

Registro: 230629

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo II, Segunda Parte-2, Julio-Diciembre de 1988

Materia(s): Administrativa

Página: 559

SUSPENSION. ACTOS DE TRACTO SUCESIVO PARA EFECTOS DE LA SUSPENSION.

En materia de suspensión cabe distinguir entre actos de tracto sucesivo, es decir, los que se consuman de momento a momento, y aquellos actos que se consuman de una sola vez pero que al hacerlo crean una situación jurídica que se prolonga en el tiempo. En el primer caso (por ejemplo, la intervención de una negociación) el acto reclamado se repite una y otra vez en el tiempo, consumándose y perfeccionándose reiteradamente, de manera que la suspensión puede otorgarse, sin que la medida tenga efectos restitutorios pues los actos ya realizados quedan intactos (la intervención se consuma en cada una de las operaciones verificadas por el interventor y la suspensión hace cesar la intervención sin invalidar sus actos anteriores). En el segundo caso (embargo sin intervención o clausura) el acto se consuma una sola vez, no necesita repetirse en el futuro y sus efectos se prolongan en el

tiempo creando un estado jurídico determinado respecto del cual es improcedente la suspensión pues equivaldría a privar de eficacia el acto ya realizado (el embargo se traba una sola vez y también una sola ocasión se entrega al depositario los bienes, pero éstos quedan en lo sucesivo sujetos a un estado jurídico; en la clausura, ejecutada la orden y colocados los sellos se prolongan en el tiempo sus efectos al impedir el funcionamiento del giro; en ambos casos es improcedente la suspensión porque con ella se dejaría sin efectos los actos de traba del embargo y entrega de bienes al depositario, o la ejecución de la orden de clausura y colocación de sellos, siendo por tanto la medida suspensiva de naturaleza restitutoria).²⁶

Ahora bien, a lo largo del tiempo han surgido diferentes criterios respecto a la suspensión de este tipo de actos, en donde se ha llegado a considerar a los actos continuados como actos de tracto sucesivo, justificando tal apreciación en los efectos en el tiempo que genera dicho acto y no solo desde la perspectiva material de fijación de sellos, para lo cual sirve de ejemplo la siguiente Tesis:

Época: Octava Época

Registro: 226514

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Núm. 22-24, Octubre-Diciembre de 1989

Materia(s): Administrativa

Tesis: I. 2o A. J/15

Página: 97

²⁶ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Registro: 230629, Tomo II, Segunda Parte-2, Julio-Diciembre de 1988, Página 559.

CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSION, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO.

No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la octava parte del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice : "Acto de tracto sucesivo. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman.²⁷

Sin embargo, el criterio no es constante y desde 1989 ha cambiado, actualmente el criterio es de no conceder la suspensión en la clausura ejecutada por considerarse acto consumado, a lo que el litigante deberá justificar de la manera más coherentemente posible la naturaleza de la violación alegada, sin descuidar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora como se verá en el siguiente capítulo.

1.3.3.- Actos Negativos

En relación con los actos negativos, se puede decir que es una conducta en la cual la autoridad se abstiene de obrar a la pretensión del solicitante, este tipo de actos, tienen diversas manifestaciones o modalidades la clasificación se puede dar de la siguiente manera: a) abstenciones, b) negativas simples, c) actos prohibitivos y d) actos negativos con efecto positivo.

²⁷ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Núm. 22-24, Octava Época, Registro: 226514, Octubre-Diciembre de 1989, Tesis: I. 2o A. J/15, Página 97.

En ese sentido, contra los actos negativos resulta improcedente la suspensión, sin embargo, el estudio de este tipo de actos, nos brindará un panorama acerca de los actos que si pueden ser paralizados.

1.3.3.1.- Actos Omisivos o de Abstención

Los actos omisivos o de abstención, presuponen una conducta de rechazo a la petición del gobernado, debido un silencio o un no actuar por parte de la autoridad, y por lo tanto, no existe materia para conceder la suspensión, sin que estos impliquen un efecto restitutorio.

En la actualidad, la suspensión no solamente tiene una función de paralización del acto, sino que en virtud de la protección de los derechos humanos que puedan verse vulnerados el juzgador deberá prever que si la abstención de realizar una conducta por parte de la autoridad dañara algún derecho humano tutelado, entonces la suspensión deberá fungir como una medida restitutoria provisional de dichos derechos que se han visto afectados, a un acto que, dada su propia naturaleza y características, involucra el menoscabo en un derecho del gobernado del cual debería gozar, y por lo tanto, se debe procurar que este derecho subsista hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva que resuelva su situación jurídica, por ende, el juzgador deberá realizar un examen particular, caso por caso, en que atienda a la naturaleza del acto y determine si existe algún impedimento jurídico o material que amerite la negativa de la suspensión, de este criterio sirve de ejemplo la siguiente Tesis:

Época: Décima Época

Registro: 2004808

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3

Tesis: I.1o.A.3 K (10a.)

Página: 1911

SUSPENSIÓN. ES PROCEDENTE OTORGARLA CON EFECTOS RESTITUTORIOS PROVISIONALES EN RELACIÓN CON CIERTOS ACTOS DE ABSTENCIÓN EN LOS CASOS EN QUE SEA POSIBLE JURÍDICA Y MATERIALMENTE, CONFORME AL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 147 DE LA LEY DE AMPARO.

De conformidad con el artículo 147, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, de ser procedente la suspensión, y atendiendo a la naturaleza del acto, el juzgador ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser posible material y jurídicamente, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se falla el juicio en lo principal; de ahí que el Juez, atendiendo a cada caso concreto y sin importar si el acto reclamado tiene carácter positivo o negativo, dado que la norma no hace distinción al respecto, sino con miras únicamente a las implicaciones que pueda tener en la esfera de derechos del agraviado, podrá conceder la medida cautelar y, en su caso, de resultar jurídica y materialmente factible, restablecer de manera provisional al quejoso en el disfrute de la prerrogativa que le fue afectada, lo que atiende a un fin garantista que es acorde con la reforma al artículo 1o. constitucional, de diez de junio de dos mil once, que tuvo como propósito otorgar una protección amplia e integral a los derechos de las personas. En consecuencia, se concluye que en la actualidad la suspensión no solamente tiene una función de esa naturaleza, como gramaticalmente podría considerarse, sino que, merced a lo dispuesto por el segundo párrafo del referido precepto, puede fungir como una medida restitutoria provisional de los derechos que se han visto afectados con motivo de un acto que, sin importar si implica un hacer o un no hacer, como acontece tratándose de las

omisiones, dada su propia naturaleza y características, involucra un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado al tener efectos que perduran en el tiempo y que no se agotan en un solo momento, como en el evento de que el demandante esté privado del suministro de energía eléctrica de manera continuada, sin que pueda afirmarse categóricamente que todo acto de carácter omisivo o de abstención es susceptible de suspenderse, como sucede con la falta de contestación a una petición, en que existe un impedimento jurídico, consistente en que se dejaría sin materia el juicio; por ende, el juzgador deberá realizar un examen particular, caso por caso, en que atienda a la naturaleza del acto y determine si existe algún impedimento jurídico o material que amerite la negativa de la suspensión.²⁸

De lo anterior, el juzgador que deba analizar el caso particular, deberá en la medida de lo razonablemente posible determinar que si con el otorgamiento de dicha medida, el beneficio al gobernado será mayor o menor que la afectación al interés de la sociedad, por ejemplo, no habrá duda en que si la suspensión en la cual se pueda restituir el suministro eléctrico es otorgado a una clínica, la suspensión no tendrá repercusión en el interés social, a menos que se demostrara lo contrario.

1.3.3.2.- Negativas Simples

En este tipo de actos, implican el rechazo a una solicitud del particular, sin embargo, es de mencionarse que existe una pequeña división en cuanto a su ofrecimiento, pudiéndolos dividir en: actos negativos y la negativa del acto.

- a) Actos negativos: este tipo de actos únicamente implica, en la omisión o la abstención de aquella autoridad a quien se atribuye la conducta y en este

²⁸ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2004808, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, Tesis: I.1o.A.3 K (10a.), Página 1911.

sentido la carga de la prueba recae a quien la formula la medida, para probar la negativa en que la autoridad incurrió.

- b) La negativa del acto: este acto implica una afirmación de la autoridad para negar o rehusarse a aceptar lo que se le solicita, por lo que dicha negativa a la solicitud del gobernado, deberá estar debidamente motivada y justificada.

Sin embargo y dada su naturaleza mediante la cual se darían efectos constitutivos de derechos, dicha medida, no admite suspensión.

1.3.3.3.- Actos Prohibitivos

Los actos prohibitivos, son aquellos que los imponen al particular una obligación de no hacer, que se traduce en una limitación de su conducta; la imposición del acto constituye el hacer positivo de la autoridad.

Al respecto Genaro Góngora Pimentel nos dice que “La imposición del acto viene a ser el hacer positivo de la autoridad, lo que lo diferencia de los actos omisivos (en los que prevalece una actitud de abstención de las autoridades), y de los negativos (donde prevalece una actitud de rehusamiento de las autoridades, a acceder a lo que se les solicita)”²⁹

Por lo anterior, resulta procedente la suspensión contra los actos prohibitivos, debido a que la conducta de la autoridad se encamina a impedir el actuar del particular, limitando el ejercicio de algún derecho del cual gozaba. Por tales motivos, los actos prohibitivos son susceptibles de paralizarse, porque si un

²⁹ GONGORA PIMENTEL, Genaro David. *La suspensión en materia Administrativa*, 9ª Ed, Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005, Pág. 49.

acto de autoridad, restringe o prohíbe el ejercicio de algún derecho tutelado, luego entonces, este acto impide la realización de alguna conducta que de alguna manera podría tener efectos de difícil o imposible reparación, por lo que resulta procedente conceder la suspensión y así, mantener la situación que existía antes de que se dictara o ejecutara el acto que se reclama como ilegal, sin que esto implique dar a la suspensión efectos restitutorios, sino sólo impedir que surta efectos la orden prohibitiva.

Para clarificar la procedencia de dichos actos sirve de ejemplo la siguiente tesis:

Época: Novena Época

Registro: 161733

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXIII, Junio de 2011

Materia(s): Común

Tesis: I.15o.A.43 K

Página: 1599

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE CONTRA ACTOS PROHIBITIVOS.

Desde un punto de vista general, los actos emanados de las autoridades pueden ser positivos o negativos; los primeros entrañan una acción, orden, prohibición, privación, molestia y su ejecución puede ser instantánea, continuada o inacabada o de tracto sucesivo; en cambio, los segundos implican que las autoridades se rehúsan a realizar algo u omiten hacer lo que la ley les impone a favor de lo solicitado por los gobernados, es decir, constituyen abstenciones. Así, debe entenderse que dentro de los actos positivos se encuentran los "prohibitivos", que son aquellos que fijan una limitación, que tienen efectos positivos, como son los de coartar o limitar los derechos de quienes los reclaman en el juicio de amparo. En esos términos, los actos prohibitivos imponen al

particular una obligación de no hacer, que se traduce en una limitación de su conducta; la imposición del acto constituye el hacer positivo de la autoridad, lo que lo diferencia de los actos negativos, en los que prevalece una actitud de abstención y rehusamiento de actuar de las autoridades. Es importante significar que con la emisión de los actos prohibitivos la autoridad impone obligaciones de no hacer a los individuos, a diferencia de los negativos en donde aquélla se abstiene de actuar o se rehúsa a conducirse de la forma solicitada por el particular. En otras palabras, los actos prohibitivos entrañan una orden positiva de la autoridad encaminada a impedir el ejercicio de un derecho o vedar una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el Estado. Desde esa óptica destaca el principio legal de que la suspensión sólo opera cuando se satisfacen los requisitos previstos en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, contra los actos de autoridad que sean de carácter positivo, o sea, contra la actividad estatal que se traduce en la decisión o ejecución de un hacer, a menos que su ejecución sea instantánea, como sucede con los actos meramente declarativos que se consuman con su dictado, en cuyo caso carece de materia la suspensión, ya que de concederse se le darían efectos restitutorios, propios de la sentencia de fondo. Sobre esas premisas jurídicas, es patente que resulta procedente la suspensión contra los actos prohibitivos, porque implican un actuar de la autoridad encaminado a impedir o restringir el ejercicio de un derecho de los particulares, dado que aquéllos no se traducen en una abstención o la negativa de una solicitud, sino que equivalen a un verdadero hacer positivo de las autoridades, consistente en imponer determinadas obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados. Se expone tal aserto, en virtud de que si se entiende que prohibir entraña un impedimento o restricción, es válido señalar que los actos prohibitivos imponen al individuo una obligación de no hacer, que se traduce en una limitación a su conducta y derechos. Por tales motivos, los actos prohibitivos son susceptibles de paralizarse, porque

si un acto impide el ejercicio de derechos jurídicamente reconocidos y vigentes o coarta la libertad de acción de los particulares, la medida cautelar procede para mantener la situación que existía antes de que se dictara o ejecutara el acto que se reclama como violatorio de garantías, sin que esto implique dar a la suspensión efectos restitutorios, sino sólo impedir que surta efectos la orden prohibitiva.³⁰

1.3.3.4 .- Actos Negativos con efectos Positivos

Como vimos con anterioridad, existen actos positivos y actos negativos con efectos negativos, como lo es la abstención de la autoridad, sin embargo, existen actos que son aparentemente negativos, pero sus efectos resultan positivos. De estos tipos de actos, si es procedente conceder la medida que suspenda el acto, al respecto, sirve de ejemplo la siguiente Tesis:

Época: Octava Época

Registro: 230864

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo I, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1988

Página: 54

ACTOS NEGATIVOS. SUSPENSION.

Si bien procede la suspensión contra actos negativos cuando se trate de prohibiciones con efectos positivos, ello no es aplicable cuando se decreta una orden judicial para abstenerse de realizar un acto, cuyos efectos son esencialmente negativos y debe negarse la suspensión

³⁰ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro: 161733, Tomo XXXIII, Junio de 2011, Tesis: I.15o.A.43 K, Página 1599.

precisamente por decretarse una obligación de no hacer, máxime si esa orden judicial se emitió en beneficio de terceros.³¹

Estos actos negativos, tienen por lo general una obligación en cuanto a dejar de llevar a cabo cierta conducta, sin embargo, el juzgador al analizar dichos actos deberá de considerar el fin social que la autoridad persigue con el acto que emite, puesto que el juzgador en todo momento debe procurar el interés social, al respecto de este análisis sirve la siguiente tesis:

Época: Novena Época

Registro: 186409

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XVI, Julio de 2002

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.8o.A.30 A

Página: 1412

SUSPENSIÓN. NO PROCEDE CONTRA ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS (LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA).

El artículo 124 de la Ley de Amparo dispone que para el otorgamiento de la suspensión de un acto de autoridad deben concurrir los siguientes requisitos, que a saber, son: 1. Que se solicite la suspensión; 2. Que no contravenga disposiciones de orden público ni se ocasione perjuicio al interés social; y, 3. Que las consecuencias que derivan del acto reclamado sean de difícil reparación para el agraviado. En lo que atañe a la segunda hipótesis aludida en dicho precepto, la autoridad jurisdiccional que conozca del juicio debe ocuparse de su estudio de manera oficiosa. Por consiguiente, si el acto reclamado del cual se

³¹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Registro: 230864, Tomo I, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1988, Página 54.

solicita la suspensión se hace consistir en el hecho de abstenerse de celebrar contratos de exclusividad y no renovar los ya existentes en aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica, en observancia a la fracción II del numeral citado, debe negarse la suspensión solicitada, pues en términos del artículo 28 constitucional, es claro que todas las investigaciones que realice la Comisión Federal de Competencia tendentes a eludir esas prácticas, deben considerarse como actuaciones administrativas de interés social y de orden público, en virtud de que su finalidad es la de abolir todo acto que evite o tienda a eliminar la libre concurrencia en la competencia industrial o comercial y, en general, todo lo que constituya una ventaja indebida a favor de una o varias personas, con perjuicio a la sociedad consumidora, en el caso particular, del mercado de las bebidas carbonatadas; pues de considerar lo contrario, se le permitiría a la quejosa continuar celebrando el tipo de contratos que el acto reclamado le prohíbe realizar, circunstancia que equivaldría, respecto a estos actos, a legalizar la inobservancia del gobernado a la Ley Federal de Competencia Económica, en razón de que la autoridad administrativa se encontraría impedida de aplicar alguna medida preventiva con la finalidad de proteger el mercado y al consumidor de las prácticas monopólicas, cuando considere que es necesario aplicarlas, hecho que evidentemente se traduce en suspender el ejercicio de las facultades que el legislador le ha otorgado a la comisión; además de que dicha situación traería efectos restitutorios que son propios de la sentencia que se dicte al resolver el juicio de amparo y no de la interlocutoria que resuelva sobre la suspensión.³²

Finalmente, el estudio de la naturaleza de los actos de autoridad que son susceptibles de suspenderse, resultan una referencia sobre la posibilidad de llevar a cabo la medida suspensiva, debido a que su razonamiento por parte del

³² Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro: 186409, Tomo XVI, Julio de 2002, Tesis: I.8o.A.30 A, Página: 1412.

juzgador como del gobernado, deberán ser motivo de estudio en el ámbito particular de su existencia, tal y como se verá en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS MEDIDAS CAUTELARES

2.1.- El Estado

El Estado es un tipo de organización creada por el hombre y que principalmente debería hacer prevalecer el interés general sobre los intereses particulares para beneficio de todos y cada uno de sus integrantes, o bien, puede decirse que "... es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación la cual esta asentada en un territorio propio y determinado"³³.

Podría decirse románticamente que el Estado, tiene como motivo de su existencia, el organizar a la sociedad, para que los seres humanos que la integran, puedan vivir pacífica y organizadamente, pudiendo satisfacer sus necesidades, sirviéndose de las herramientas que el mismo Estado les proporciona, y de esta manera, encaminar a sus integrantes en la búsqueda de su perfeccionamiento tanto individual como colectivo. Sin embargo, y tristemente en la práctica, ni el Estado provee las herramientas necesarias a la totalidad de la sociedad, y en muchas ocasiones sus integrantes ni siquiera intentan ser mejores cada día.

Ahora bien, para que el Estado, pueda desempeñar su tarea como organizador y dirigente de la sociedad, cuenta con una facultad de *imperium*, es decir, el poder "coactivo" con el que puede sancionar; este poder "coactivo" deberá aplicarse a cualquier persona sancionable que dentro de su territorio, sea lo suficientemente imprudente para materializar cualquier conducta que transgreda

³³ CASTELLANOS, Milton. *Del estado de derecho al estado de justicia*. Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2004, pág.21.

las normas que previamente ya fueron aceptadas por la sociedad, mediante un proceso legislativo.

Es importante señalar, que la autoridad cuenta con un poder limitado por las leyes, leyes que la sociedad reconoce y trata de cumplir, por considerarlas justas y necesarias a los problemas cotidianos.

En cuanto a la legitimidad del Estado dentro del marco jurídico mexicano, es necesario entender la forma de gobierno que dispone nuestro artículo 40 constitucional, debido a que en dicho artículo se encuentran consagradas “las bases para definir las formas de Estado y de gobierno que rigen en México. Además, los rasgos enunciados en el artículo 40 se proyectan a lo largo y ancho de todo el articulado constitucional, puesto que las definiciones primarias que ofrece son desarrolladas con posterioridad en un buen número de preceptos de la carta magna”³⁴.

En este sentido nuestro artículo 40 constitucional nos señala lo siguiente:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Del anterior precepto, y para efecto del presente capítulo, podemos tomar en cuenta tres aspectos fundamentales en los cuales se describe al Estado Mexicano, los cuales son: a) estar constituida por una república representativa, b) Que sea democrática, c) Unida en una Federación.

³⁴ CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. *La división de poderes y régimen presidencial en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006. Pág. 73.

El Estado Mexicano es representativo, ya que la sociedad es la verdadera soberana y es gobernada por medio de sus representantes; Es democrática, debido a que estos representantes (en el poder ejecutivo y legislativo), son elegidos a través del voto de la sociedad soberana; y finalmente es una federación, porque las diversas entidades estatales que conforman el Estado mexicano, están unidas por un pacto federal, con el fin de resolver conjuntamente asuntos de interés general, pero soberanas en cuanto a su régimen interior.

De lo anterior, el Estado Mexicano es sin lugar a dudas una federación y para su correcto ejercicio, se divide en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los cuales “No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo las excepciones que señala el artículo 49 de nuestra constitución.

La división de Poderes, procura el perfeccionamiento de las funciones del Estado, siguiendo los principios de legalidad e imparcialidad, los cuales son fundamentales para garantizar la libertad. “El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo”³⁵

2.1.1- Función Ejecutiva del Estado

El poder Ejecutivo Federal de conformidad con el artículo 80 de nuestra Constitución, establece que el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" el cual tiene un papel primordial en el país, ya que es el Primer representante del Estado Mexicano, y cuyo papel en la política Mexicana debe y tiene que ir encaminada en el desarrollo y fortalecimiento de sus representados.

³⁵ BOVERO, Michelangelo, *Contro il governo dei peggiori*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pág. 145

El presidente de la República es el encargado de desahogar el carácter administrativo del país, limitado por el orden legal que establece el poder legislativo, en cuanto a sus facultades y obligaciones, estas se encuentran contenidas dentro de nuestra constitución en su artículo 89, señalando lo siguiente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar

reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Se deroga.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;

XIX. Se deroga.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Del artículo anterior podemos destacar la primera fracción referente a promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

En lo referente a “promulgar significa llevar al pueblo el conocimiento de una ley. La promulgación se confunde con la publicación. Por promulgación, el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordenando su publicación para su obligatoriedad. La publicación es el acto por medio del cual la Ley promulgada se lleva al conocimiento general”³⁶.

Ahora bien, es indispensable mencionar que el poder Ejecutivo Federal ocupa el rango más alto en la administración pública federal, y para lo cual, el artículo 90 de nuestra Constitución, establece que dicha Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, por tal motivo, y en relación con el artículo 89 del mismo ordenamiento, el Ejecutivo Federal tendrá la Facultad de nombramiento para el mejor desahogo de sus atribuciones, estos nombramientos, los podemos dividir en tres: a) Nombramientos Libres, b) Nombramientos con ratificación del senado, y c) Nombramientos con arreglo a lo dispuesto a la ley.

a) Nombramientos Libres: El presidente de la república, de conformidad con la fracción II del artículo 89 Constitucional: nombrar y remover a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

b) Nombramientos con ratificación del senado: Serán los nombramientos mediante los cuales se designen a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, así mismo, necesitarán ratificación por el senado el Procurador General de la República, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los

³⁶ CÁRDENAS, Carlos. *Sistema Federal Mexicano*, Espiral Editora, S.A. de C.V. México, 2000. Pág. 79.

empleados superiores de Hacienda, así mismo es el encargado de presentar Terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y someter sus licencias y renunciaciones ante el senado.

c) Nombramientos con arreglo a lo dispuesto a la ley: Serán los nombramientos de los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, que no son los Coroneles y Oficiales Superiores.

Así mismo, y en cumplimiento de su función Administrativa, en cuanto a preservar la seguridad nacional, el ejecutivo, puede disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada, la Guardia nacional y la Fuerza Aérea, las cuales a criterio del ejecutivo federal, podrá disponer de sus servicios para la seguridad interior y defensa del país.

En materia de política exterior, y como primer representante del Estado Mexicano, podrá celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, siempre y cuando exista la aprobación del Senado de la República.

Entre sus obligaciones con los demás poderes esta la de facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones y la de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

De igual manera, el artículo 89 de nuestra constitución, permite al presidente a propia discreción conceder indulto a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

Ahora bien, es indispensable mencionar, que la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los titulares de las Secretarías de Estado y jefes de Departamento para distribuir las funciones propias de su encargo, se ve reflejado en la atribución que les confiere el artículo 92 de nuestra constitución al estipular que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito, no podrán ser obedecidos.

En este sentido, el artículo 71 fracción primera, le confiere al poder ejecutivo “El derecho de iniciar leyes o decretos”, estas iniciativas, de conformidad con el mismo artículo, deberán ser discutidas y votadas por el Pleno de la Cámara de origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo estas mismas condiciones, sin olvidar que las iniciativas que versen sobre la modificación a la constitución no se considerarán prioritarias.

De esta manera y para no olvidarnos de las atribuciones administrativas del presidente de la república, el artículo 131 constitucional, establece que “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país”

2.1.2.- Función Legislativa del Estado

El Estado ejerce su facultad legislativa a través del Congreso de la Unión, el cual legislara en “todas aquellas materias consideradas de interés fundamental para el debido funcionamiento del Estado Mexicano y para el cumplimiento de las aspiraciones y proyectos económicos de la nación”³⁷

El Congreso tendrá la facultad para legislar de conformidad con el Artículo 73 Constitucional, facultado legislar de la siguiente manera:

- a) En materia de división territorial, para admitir nuevos estados a la Unión Federal y formar nuevos estados dentro del territorio existente. Podrá arreglar definitivamente los límites de los estados y podrá cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la federación.

- b) En materia hacendaria, para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. Para establecer contribuciones en materia de comercio exterior, el aprovechamiento y uso de los recursos naturales.

- c) El comercio entre los estados para impedir que en el comercio de

³⁷ Cárdenas , Carlos. *Sistema Federal Mexicano*, Espiral Editora, S.A. de C.V. México, 2000. Pág. 55.

Estado a Estado se establezcan restricciones. “Ésta disposición tiene raíces históricas, toda vez que se refiere al problema de las alcabalas.”³⁸

- d) En la posible suplencia del Ejecutivo

- e) En materia marcial, para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

- f) En Reglamentar al propio Congreso de la Unión

- g) En expedir leyes que por su importancia estén consignadas en la Leyes Federales

- h) En materia económica, para fortalecer y procurar el desarrollo económico de la nación.

Ahora bien, el Congreso de la Unión es bicameral, dividiéndose en dos cámaras una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados representa al pueblo y estará compuesta por 500 diputados y la Cámara de Senadores representa a los estados de la República y se compondrá por 128 senadores.

³⁸ Ibidem, p. 57.

La Cámara de diputados al igual que la Cámara de senadores posee facultades exclusivas para legislar, las cuales están establecidas en el artículo 74 constitucional; pudiéndose dividir en tres grupos:

“Facultades Políticas (fracción I). Expedir el Bando Solemne para dar a conocer a toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Facultades Hacendarias (fracciones II y IV). Coordinar y avalar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, examinar discutir y aprobar analmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

Facultades Judiciales y administrativas (fracciones V y VII)” Declarar si ha o no lugar a proceder plenamente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en lo términos del artículo 111 de nuestra Constitución, y las demás que confiera expresamente esta Constitución. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la constitución.”³⁹

Ahora bien, las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, se encuentran contenidas en el artículo 76 de nuestra Constitución, dichas facultades “tienen como fin establecer un principio de colaboración y responsabilidad mutua entre el senado y el Ejecutivo, así como mantener la existencia y funcionamiento del Pacto Federal, en cuanto a su régimen interno y relaciones exteriores”⁴⁰.

³⁹ CÁRDENAS, Carlos. *Sistema Federal Mexicano*, Espiral Editora, S.A. de C.V. México, 2000. Pág. 58, 59.

⁴⁰ *Ibidem*.

2.1.3.- Función Jurisdiccional del Estado

El Estado Federal ejerce su función jurisdiccional a través del Poder Judicial Federal, este poder está facultado para dirimir las controversias de observancia e interpretación de las Leyes en materia Federal y en general de toda la legislación del país, que violen las Garantías Individuales o que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o de estos que invadan la esfera de la autoridad Federal.

De conformidad con el artículo 94 de nuestra Carta Magna, el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, así mismo, su administración, vigilancia y disciplina, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

Así mismo: La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir

acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

Ahora bien, la protección de los ciudadanos para evitar las arbitrariedades de la gestión pública es concedida mediante el “Juicio de Amparo” siendo el artículo 103 en el que se prevé su procedencia de la siguiente manera:

Art. 103.- Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes su actos de la autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad Federal.

Es así que mediante el artículo 107 de la Constitución, se contemplan los principios jurídicos y sus bases fundamentales que son:

- “Iniciativa o instancia de parte agraviada;
- Prosecución judicial del amparo;
- Relatividad de los efectos de las sentencias de amparo;
- Relatividad de los efectos de la sentencias de amparo;
- Definitividad el acto reclamado en las materias civil y penal;

- Estricto derecho (implícitamente) Y su excepción (expresa) la suplencia en la deficiencia de la queja en materia penal cuando hubiere en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que lo hubiere dejado sin defensa;
- Procedencia del juicio de amparo directo cuyo conocimiento exclusivo era de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Procedencia del juicio de amparo directo ante juez de distrito;
- Suspensión del acto reclamado;
- Recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas en amparo indirecto;
- Jurisdicción concurrente;
- Competencia auxiliar; y
- Responsabilidad de las autoridades.”⁴¹

2.2.-El derecho de Acceso a la Justicia

2.2.1.- El Derecho de acceso a la Justicia en la Constitución

El acceso a la justicia, es un Derecho humano consagrado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 17 segundo párrafo, y el cual establece que “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”⁴².

En este sentido, la intención del Legislador Constituyente al establecer la garantía de acceso a la justicia, fue el de proteger a los gobernados y permitirles ser escuchados por los Tribunales competentes, quienes deben expedir sus

⁴¹ CHÁVEZ CASTILLO, Raúl. *Juicio de amparo*, 2ª Ed, Oxford University Press-Harla México, S.A. de C.V., México, 1998, pág.18.

⁴² Artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 5 de febrero 1917, última reforma publicada en el DOF el 7 de julio de 2014

resoluciones lo más pronto posible y de forma completa, esto es, analizando la totalidad de los agravios que las partes hubieren formulado en los términos planteados de acuerdo a la ley adjetiva aplicable, a fin de resolver de manera definitiva y con estricto apego a Derecho la controversia ante ellos planteada, evitando así que se vean afectados por la expedición de cualquier resolución de carácter jurisdiccional dictada en un procedimiento que sea contrario a la correcta aplicación de ley.

En estas condiciones, y para salvaguardar este derecho humano al que nos hemos referido, el Estado deberá también garantizar los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 a fin de no transgredir los derechos fundamentales de los gobernados.

Por consiguiente, de conformidad con el artículo 14 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, “nadie puede ser privado de la vida, 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” Como lo sostiene Ignacio Burgoa⁴³, “la garantía de legalidad consagrada en el cuarto párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como exigencia que debe cumplir la autoridad que la pronuncie, la consistente en que tal decisión se ciña a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en la interpretación jurídica de la misma.” Esto es, que toda resolución judicial debe constreñirse a lo dispuesto por el órgano legislativo en la norma jurídica aplicable, independientemente de si se trata de un acto del orden civil, administrativo o laboral.

Por su parte, el artículo 16 de la Constitución General de la República, señala que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente,

⁴³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1998. Pág. 580.

que funde y motive la causa legal del procedimiento "Ignacio Burgoa, en la obra antes citada⁴⁴, sostiene que "el artículo 16 Constitucional es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, ya que pone a salvo a la persona de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no solo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento al que éste pertenezca."

En estas condiciones, para cumplir adecuadamente con el derecho humano de legalidad, y, por ende, con los requisitos de fundamentación y motivación, las autoridades deberán señalar en el acto de molestia los fundamentos legales o reglamentarios en que se apoyan para su emisión y las razones o motivos por los que consideran que tales disposiciones se adecuan necesariamente al acto concreto que emiten.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado los artículos 14 y 16 constitucionales en el sentido de que fundar un acto de autoridad consiste en expresar, con precisión, el precepto legal aplicable al caso y por motivación se entiende la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, señalando con exactitud, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en cuenta para la expedición del acto, debiendo existir adecuación entre ambos elementos.

Ahora bien, la fundamentación legal referida por el artículo 16 Constitucional, ha sido interpretada tanto por la doctrina como por los Tribunales que integran el Poder Judicial Federal, como "el señalamiento preciso de los preceptos legales en que se apoya una resolución", mientras que la motivación legal ha sido definida como "la expresión, también precisa, de las razones y circunstancias particulares que haya tomado en consideración la autoridad responsable para emitir el acto, debiendo existir, además, una debida y puntual

⁴⁴ Ibidem. p. 593

adecuación entre los preceptos legales invocados y las circunstancias específicas del caso concreto”.

Sirve de referencia la siguiente Tesis:

Época: Octava Época

Registro: 213778

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo XIII, Enero de 1994

Materia(s): Común

Tesis: IV.3o.92 K

Página: 243

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. ACTOS DE AUTORIDADES.

No es suficiente para estimar acreditada una acción o excepción la simple referencia o relación de las probanzas existentes en el juicio, sino que es necesario e indispensable que se analice ampliamente cada uno de los elementos para determinar qué parte de ellos le beneficia o perjudica al oferente o a la contraparte, a fin de que el particular, con pleno conocimiento de los fundamentos de hecho y de derecho de la resolución reclamada, esté en aptitud de defenderse si estima que se le afectan sus derechos, pues de otra forma desconocería cuáles fueron los actos en concreto que pesaron en su contra; es decir, que para que un acto de autoridad se considere debidamente fundado y motivado, debe contener la expresión, con precisión del precepto o preceptos legales aplicables y el señalamiento, también con precisión, de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, requiriéndose además la debida adecuación entre los motivos

argumentados y las normas aplicables para que se estime configurada la hipótesis indicada.⁴⁵

Es así como el acceso a la justicia que se señala en nuestra Constitución, se ve robustecido por una serie de derechos humanos que permiten su tutela efectiva y protección del gobernado, en contra de posibles violaciones dentro de los respectivos medios de defensa establecidos por la Ley.

2.2.2.- El acceso a la Justicia en Tratados Internacionales

El acceso a la justicia en los tratados internacionales así como su tutela judicial efectiva, se encuentra contemplado en distintos tratados internacionales en materia de derechos humanos, de los cuales el Estado Mexicano es parte y que de conformidad con el artículo primero en relación con el 133 ambos de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son ley suprema, de esta manera, podemos mencionar la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en sus artículos 8.1 Y 25.1, así como los artículos 8 y 10⁴⁶ de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 14.1⁴⁷ del pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Ahora entonces, puede decirse que los instrumentos internacionales hacen referencia a que, los países adheridos al mismo, deben de garantizar un recurso o medio de impugnación con la finalidad de poder determinar los derechos y

⁴⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Registro: 213778 , Tomo XIII, Enero de 1994 , Tesis: IV.3o.92 K, Página: 243

⁴⁶ **Artículo 10**

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

⁴⁷ **Artículo 14**

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

obligaciones de los gobernados con la finalidad de salvaguardar sus Derechos Humanos.

Así mismo y no obstante que tenemos el derecho humano a un recurso efectivo sencillo y rápido, también debemos observar las posibles violaciones en la efectividad del indicado derecho, ya que la protección de este derecho humano, no implica soslayar las reglas de procedencia de los medios de defensa, pues ello, desatendería los principios de equidad procesal y seguridad jurídica tutelados en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, debido a que el gobernado obtendría un beneficio no previsto en la norma e, incluso, contrario a ella, al inobservar las disposiciones legales que regulan el acceso a la protección de los derechos humanos.

De esta manera, podemos entender que la Constitución así como los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, son complementarios uno de otro; y su interpretación se debe de tratar de manera conjunta para garantizar una adecuada tutela judicial, sin olvidar que siempre deberá de operar el principio *pro homine* en el cual cualquier disposición legal debe y se deberá interpretar favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a la persona. Pensar lo contrario, no solo desprotegería los derechos humanos de los gobernados, sino que en adición contravendría lo dispuesto en el artículo primero en relación con el 133 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del citado precepto de la Ley Fundamental, se desprende la obligación de analizar el contenido y alcance de los derechos humanos a partir del principio *pro personae* o *pro homine*, que es un criterio hermenéutico que uniforma todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho

principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

Sobre el particular, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis aislada 1a. XXVI/2012 (10a.), publicada en las páginas 659 y 660, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Décima Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo contenido es el siguiente:

PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE

AQUÉL. El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro personae que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que

pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio pro personae en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.

Por su parte, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve (cuyo decreto promulgatorio se publicó el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno en el Diario Oficial de la Federación, sin reservas por parte del Estado Mexicano en ese tema) contienen, respectivamente, las denominadas garantías judiciales y de protección judicial.

Los mencionados preceptos son del siguiente tenor:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 25. Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal

violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

(...)

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

Los citados preceptos se encuentran estrechamente vinculados con el diverso artículo 1.1 de la propia Convención, que establece:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Los derechos humanos antes mencionados, consagran un acceso directo y garantizado a interponer los medios de defensa que considere necesarios para defender sus garantías y derechos humanos, Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido jurisprudencialmente que dicho derecho humano consagra a favor de los gobernados los siguientes principios, a saber:

1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes.

2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de

una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.

3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.

4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

Asimismo, el artículo 25 de la Convención establece, en términos generales, la obligación de los Estados de garantizar lo siguiente: la existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales; que la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga; el desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso, lo cual se relaciona con lo dispuesto en el diverso 8 del mismo ordenamiento legal en el sentido de que toda persona tiene derecho a ser oída en un juicio imparcial.

En ese tenor, es así como en nuestro texto Constitucional y En atención a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, entrando en vigor el día siguiente al de su publicación en el medio oficial de difusión ya precisado, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenido en el Capítulo I, actualmente titulado: DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS, prevé que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con nuestra Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

2.2.3.- El acceso a la justicia de conformidad con las disposiciones legales Administrativas.

El acceso a la justicia en materia Administrativa es un derecho humano que no se encuentra presente de manera específica en alguna disposición legal, sino que esta dispersa en las diferentes disposiciones legales administrativas aplicables a la esfera de su competencia, que incluyen los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, nuestra Constitución, y todas aquellas leyes que regulan tanto el Procedimiento Administrativo en cualquiera de sus respectivas competencias.

En primer término el acceso a la justicia como se había mencionado con anterioridad, esta contenido en nuestro artículo 17 Constitucional, y este se ve robustecido por aquellos Tratados Internacionales que procuren un medio de defensa para el gobernado, sin embargo de manera específica en la materia administrativa encontramos una estructura compuesta de órganos, leyes, recursos y vías para poder hacer valer los derechos del gobernado.

De lo anterior, podemos decir “Desde un punto de vista estricto, la justicia administrativa comprende desde los procedimientos ordinarios (derivados de los

recursos administrativos o “en sede administrativa”), hasta los jurisdiccionales, ya sea ante tribunales de lo contencioso administrativo o juzgados de distrito”⁴⁸

Luego entonces, la justicia en materia administrativa debe iniciar mediante un acto de autoridad que vulnere la esfera jurídica del gobernado y el cual pueda hacerse valer ante alguna autoridad que este facultada para conocer y resolver dicha circunstancia.

Para lo cual inicialmente podemos contar con un recurso administrativo, entendiéndolo como el nombre que la ley otorga a los medios de impugnación de los actos administrativos, con el propósito de que los gobernados cuenten con un medio de defensa a sus derechos o intereses jurídicos, que conocerá y resolverá el superior jerárquico de la autoridad emisora.

En este sentido resulta discutible el papel que juega el superior jerárquico para juzgar de forma imparcial, el acto emitido por su inferior jerárquico, sin embargo en palabras románticas de Alfonso Nava Negrete nos dice que el recurso administrativo es “La oportunidad legal y práctica en que representa a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta”⁴⁹

Por lo pronto y hasta que no se demuestre lo contrario, no se debería de dudar en la buena disposición del superior jerárquico para que revise, reflexione y si es necesario, corrija la resolución recurrida de manera justa y conforme a derecho, ya que el recurso administrativo es el primer medio de defensa y por lo tanto la primera impresión con que el gobernado puede constatar lo que debería ser el buen funcionamiento de las autoridades, sin embargo, desde un punto de vista actual, este recurso, es un medio de defensa que desafortunadamente, carece de credibilidad, pues con el paso del tiempo, los gobernados han constatado que las resoluciones derivadas de los recursos administrativos, tienden

⁴⁸ MINUTTI ZANATTA, Rubén. *Acceso a La Información Pública y a la Justicia Administrativa en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad de México 2011., página 78

⁴⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso y QUIROZ ACOSTA, Enrique. *Diccionario de derecho administrativo*, México UNAM-Porrúa, 2003, p. 225.

a confirmar las resoluciones recurridas, sin estudiar de manera completa, la ilegalidad del acto materia del recurso.

De lo anterior, y al aventurarse a hablar de una apreciación tan subjetiva como lo es la impartición de justicia, es importante reflexionar acerca de este punto, pues como lo decía Revellier *“Lo que consideramos justicia, es con mucha frecuencia una injusticia cometida en nuestro favor”* en este sentido, en la práctica del recurso administrativo el superior jerárquico que resuelve, en ocasiones no analiza de manera completa la totalidad de las violaciones alegadas, o incluso es totalmente omiso en estudiarlas, pudiendo afirmar que la resolución carecerá de motivación, pues no habrá estudiado los conceptos hechos valer por el particular aseverando de forma objetiva una clara ilegalidad.

Luego entonces, si el gobernado logra apreciar en la resolución que resuelve el recurso administrativo una ilegalidad, es entonces cuando puede impugnarlo mediante el juicio de nulidad, el cual considero como el medio idóneo por el cual los gobernados pueden hacer valer sus derechos ante el órgano jurisdiccional, sobre aquellos actos en que las autoridades administrativas vulneren su esfera jurídica.

Sin embargo, existen ciertas circunstancias mediante las cuales, no sea necesario agotar el recurso administrativo, esto es, interponer juicio de nulidad o acudir directamente al juicio de amparo, por lo que, de actualizarse esta hipótesis, el gobernado podrá decidir optativamente.

Ahora bien, al interponerse el juicio de nulidad, se deberán estudiar “los elementos y requisitos del acto administrativo, con lo que se consagran los principios de legalidad y seguridad jurídica al determinar los puntos torales en los cuales deben de girar las actuaciones de las autoridades administrativas para producir efectos legales y ser exigibles y validos en su contenido. Asimismo, se regula la ineficacia de dichos actos, es decir la consecuencia de que acarreará el acto administrativo cuando en su emisión no se cumplen los requisitos que señala la Ley, siendo la primer consecuencia, la nulidad lisa y llana del acto, cuando los

requisitos de los que carece el acto administrativo no pueden ser subsanables sin perjudicar al gobernado; como segunda consecuencia, la anulabilidad del acto administrativo, es decir, la afectación de aquellos actos que contienen vicios en su emisión”⁵⁰ pero que pueden subsanarse y con ello producir plenos efectos jurídicos, y como tercera consecuencia la legalidad del acto de autoridad, cuando este fue emitido conforme a las disposiciones legales aplicables.

Ahora bien, en la práctica, también es común que el gobernado recurra al amparo administrativo el cual “tiene, en principio, una función residual, esto es, que en virtud del llamado principio de definitividad dicho juicio resulta procedente solamente cuando no existe ningún otro recurso o medio de impugnación ordinario mediante el cual se pueda revisar la actuación de la autoridad administrativa. Existen, claro está, algunas excepciones a este principio, las cuales han contribuido a precisar los tribunales federales, como la falta absoluta de fundamentación y motivación del acto reclamado, o el que la suspensión de dicho acto requiera mayores requisitos que los previstos por la Ley de Amparo, en cuyo caso se puede acudir directamente al amparo. A pesar de lo anterior, la distinción entre función principal y residual resulta artificial hasta cierto punto, dado que la impugnación de la constitucionalidad de las disposiciones administrativas, o bien, el combate a las violaciones formales a la Constitución (garantías de audiencia y legalidad) permiten, en ocasiones, evitar recurrir a los medios de impugnación ordinarios. En este punto conviene recalcar que los instrumentos de la justicia administrativa están interrelacionados de tal manera que el campo de acción de uno afecta la utilización de los demás...”⁵¹

El juicio de amparo en materia administrativa tiene como finalidad resolver la inconstitucionalidad de cualquier acto de autoridad, resultando procedente contra actos definitivos, sin embargo las excepciones a este principio como lo es el

⁵⁰ CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS, *Ley De Procedimientos Administrativos Para El Estado De Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez Chiapas, publicado en el periódico oficial del estado libre y soberano de Chiapas el 18 de marzo de 2009.

⁵¹ FIX-FIERRO, Héctor, *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, p. 11.

caso de la suspensión, y las cuales están reguladas tanto en la ley como en la jurisprudencia.

De lo anterior resulta oportunas las siguientes jurisprudencias que a continuación se transcriben:

Época: Novena Época

Registro: 182164

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia Administrativa

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XIX, Febrero de 2004

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A. J/29

Página: 909

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, PORQUE LA LEY QUE RIGE A DICHO TRIBUNAL EXIGE MÁS REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO QUE LA LEY DE AMPARO.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los recursos o medios de defensa ordinarios que establezca la ley del acto reclamado, excepto cuando ésta exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión. A este respecto, los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal imponen un requisito para conceder la suspensión que no exige la Ley de Amparo, consistente en condicionar la concesión de la medida cautelar a que se realice una consulta ciudadana, sin que además precisen en qué casos debe tramitarse y desahogarse, ni tampoco

especifican o limitan que deba realizarse con aquellos vecinos a los que pueda afectar la suspensión, generándose así incertidumbre debido a la vaguedad del precepto, en la medida en que no especifica en qué casos debe llevarse a cabo ésta y la concerniente discrecionalidad que confiere a las autoridades de dicho tribunal, lo que eventualmente la hace obligatoria en cualquier caso o supuesto. Además, los preceptos en cuestión remiten a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que establece el mecanismo de consulta a la ciudadanía, que exige cumplir diversos requisitos como el de difundir ésta en los medios masivos de comunicación y una solicitud a las autoridades administrativas que son las facultadas para convocar la consulta. Por tanto, es evidente que los preceptos en cuestión exceden los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión y, por tanto, no es necesario agotar el juicio ante dicho tribunal antes de acudir al amparo.⁵²

En el mismo sentido tenemos la siguiente Tesis:

Época: Novena Época

Registro: 186636

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XVI, Julio de 2002

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 71/2002

Página: 153

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO
ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL

⁵² Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su a Época: Novena, Registro: 182164, Tomo XIX, Febrero de 2004
Tesis: I.4o.A. J/29, p. 909.

TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO.El artículo 59, primer párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecer que sólo el presidente de la Sala respectiva puede conceder la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen mediante el juicio de nulidad, previa petición del Magistrado instructor a quien, a su vez, le fue solicitada por el actor, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de tal medida precautoria, ya que el único requisito que contempla este último ordenamiento, en relación con la instancia de parte, es el previsto en la fracción I de su artículo 124, consistente en que el agraviado solicite expresamente al órgano de amparo la concesión de la medida suspensiva, por lo que entre el agraviado y la autoridad facultada para proveer sobre la suspensión solicitada no interviene otra voluntad. Por el contrario, en el supuesto del citado artículo 59, la suspensión de la ejecución de los actos impugnados involucra otra voluntad entre la del peticionario de la medida suspensiva y la de la autoridad competente para otorgarla, lo cual se traduce en una exigencia adicional, no prevista en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso en cita resulta procedente el juicio de garantías, conforme a lo previsto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de referencia, como excepción al principio de definitividad que lo rige, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.⁵³

Con la finalidad de dar oportunidad al gobernado al acceso a la justicia en estricto apego a las garantías de audiencia y de legalidad de conformidad con los

⁵³ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro: 186636, Tomo XVI, Julio de 2002, Tesis: 2a./J. 71/2002, p. 153.

artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que en materia administrativa podemos encontrar una amplia variedad de órganos, leyes, recursos y vías para poder defenderse de todos los actos de autoridad de todas las dependencias, autoridades Federales, estatales y contra los posibles actos de autoridad en perjuicio de los gobernados.

2.3.- Las Medidas Cautelares o Precautorias

2.3.1.- Naturaleza de las Medidas Cautelares

Los elementos que constituyen a la medida o providencia cautelar para poderla delimitar y definir resultan indispensables para aprender de la mejor forma posible su naturaleza y así tener un conocimiento más provechoso para su empleo; por lo que el significado de cautelar según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, esta procede del latín, *cautus* que significa “prevenir precaver” “*Der.* Dicho de una medida o de una regla: Destinada a prevenir la consecución de determinado fin o precaver lo que pueda dificultarlo”⁵⁴. Pues dichas medidas tratan de prevenir un daño, en situaciones que ponen en riesgo algún proceso.

En ese sentido, la medida cautelar jurídicamente se ha definido como “los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de parte o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso”⁵⁵.

Por lo que las providencias cautelares, forman parte de la garantía a la tutela judicial efectiva; que se encuentra consagrado en el segundo párrafo del artículo 17 de nuestra Constitución, que establece lo siguiente:

⁵⁴ Real Academia de la Lengua española [en línea] Diccionario de la Lengua Española, Ed. del Tricentenario, [consultado el 14 de noviembre del 2015], disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=providencia>

⁵⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa S.A. de C.V., 14ª edición, 2011, pág. 2091

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.

En efecto, las medidas cautelares, procuran la impartición de una correcta administración de la justicia, salvaguardando el derecho a obtener una sentencia efectiva y no sólo ilusoria; al respecto, José Chiovenda, citado por Hugo Martínez García, establece que “las condiciones generales para la producción de una medida provisional, son *el temor a un daño jurídico*, o sea la inminencia de un daño posible a un derecho o a un *posible derecho*”⁵⁶

Por lo que, el establecimiento de alguna medida cautelar, es de vital importancia, no solo para los gobernados, sino también para el juzgador; pues estas medidas, pretenden “reducir los riesgos que se generan por el retardo de la emisión de la sentencia final; también, como lo señalamos, este riesgo ocasionaría que se alteraran 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 provisionalmente los derechos e intereses de los actores, también 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”⁵⁷

Ahora bien, la medida cautelar en términos de *Piero Calamandrei*, jurista de origen Italiano y alumno de José Chiovenda, ha considerado más adecuado llamarlas *providencias cautelares*, atendiendo a su *provisoriedad*, es decir a su

⁵⁶ MARTÍNEZ GARCÍA, Hugo. *La suspensión del acto reclamado en materia de amparo*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005, pág. 77.

⁵⁷ Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea], consultado el 15 de noviembre del 2015, Archivo PDF, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3282/35.pdf>, págs.652, 653.

limitación en la duración de sus efectos, pues efectivamente si bien es cierto que las “providencias cautelares” procuran garantizar la eficacia del proceso jurisdiccional, también es cierto que estas medidas son temporales hasta en tanto no surja un acontecimiento que las haga ineficaces, o como bien dice Piero Calamandrei se dicte una “*providencia definitiva*”, es decir la sentencia definitiva que ponga fin al procedimiento.

De lo anterior, las medidas o providencias cautelares al nacer a la vida jurídica para procurar la eficacia del procedimiento jurisdiccional y extinguiéndose por volverse ineficaces o por que el proceso termine mediante sentencia definitiva, intuitivamente nos indicaría que estas son accesorias al procedimiento principal; y es cierto, estas Medidas Cautelares, son “Instrumentales” por lo que, se tramitan mediante *cuenda separada*, es decir se crea un cuaderno que se resuelve de manera separada al cuaderno principal pero siempre vinculada a este.

Por lo que, las medidas o providencias cautelares tienen las siguientes particularidades:

1) Provisorias

Es decir, lo provisorio es aquello que está destinado a durar hasta tanto no ocurra un hecho sucesivo y esperado, por lo que las providencias cautelares son temporales en cuanto a que no ocurra un hecho que persuada al juzgador modificar o anular dicha medida.

De lo anterior, se puede entender que las providencias cautelares no son definitivas, por lo que deberán finalizar cuando en el procedimiento principal, ocurra algún hecho que haga inútil su existencia o bien por la aparición de la sentencia definitiva.

Es así como la provisoriedad, es decir, la temporalidad de las providencias

cautelares, están ligadas a la suerte del procedimiento principal, por lo que resulta evidente que dichas providencias se tramiten por cuerda separada, es decir, que su tramitación se encuentra en un cuaderno aparte, pero vinculadas al principal.

2) Instrumentales

Acorde con la función y finalidad que le asigna la doctrina al proceso cautelar y que es recogida por nuestro Código Procesal Civil, otra de sus características es la instrumentalidad, dado que no constituye un fin en sí mismo, sino que sirve para asegurar los derechos que se definen en el proceso principal.

Piero Calamandrei señala al respecto que “las providencias cautelares, nacen por decirlo así al servicio de una providencia definitiva, con el oficio de preparar el terreno y de aprontar los medios más aptos para su éxito. Esta relación de instrumentalidad o, como han dicho otros, de subsidiariedad, que liga inevitablemente toda providencia cautelar a la definitiva, en previsión de la cual se dicta, es el carácter que más netamente distingue la providencia cautelar”⁵⁸

Es decir, no tienen un fin por sí mismas, sino que son dependientes de la resolución definitiva que se va a dictar.

3) Urgentes

Al ser medidas que se toman para evitar el inminente daño que pudieran sufrir el particular o incluso de la sociedad y por lo tanto, afectar la subsistencia de una sentencia efectiva, por lo que han de adoptarse con urgencia, es decir, inmediatamente e inaplazablemente, especialmente en los procedimientos sancionadores administrativos, en donde la autoridad puede incurrir de manera ilegal en el menoscabo tanto de algún derecho como del patrimonio del solicitante.

⁵⁸ CALAMANDREI , ob, cit, pág. 40

4) Variables

Con esta característica, queda establecida que toda medida cautelar puede sufrir modificaciones o cambios,

Las providencias cautelares pueden, entonces, no sólo ser modificadas, sino también suprimidas, si cuando se modifica la situación de hecho que dio lugar a su obtención o concesión.

Por lo que, si el beneficiario de la providencia cautelar no logra a través del proceso principal acreditar su derecho, es obvio que la medida puede ser suprimida y desaparecer, al contrario, si logra demostrar ese derecho, podría obtener incluso medidas cautelares adicionales que aseguren mejor ese derecho.

5) Homogéneas

Esta particularidad corresponde al análisis de la efectividad de la medida solicitada en sí misma, es decir, se deberá homogeneizar⁵⁹ en sí misma, mas no prejuzgar sobre el fondo del asunto.

En este sentido, el juzgador al realizar el análisis de la incorporación de la medida no deberá valorar el fondo de las cosas, sino tan solo la credibilidad de la invocación del derecho que formula el justiciable.

6) Proporcionales

Es decir, la medida cautelar debe estar en proporción a las circunstancias de la infracción cometida, atendiendo a las características y naturaleza del caso concreto.

Sirviendo de ejemplo la siguiente Tesis: Época: Novena Época:

⁵⁹ Real Academia de la Lengua española [en línea] Diccionario de la Lengua Española, Ed. del Tricentenario, [consultado el 18 de noviembre del 2015] "adj. Perteneciente o relativo a un mismo género, poseedor de iguales caracteres."

Registro: 174338

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXIV, Agosto de 2006

Materia(s): Común

Tesis: I.4o.A.70 K

Página: 2346

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. CONFORME A LA TEORÍA DE PONDERACIÓN DE PRINCIPIOS DEBE NEGARSE SI EL INTERÉS SOCIAL CONSTITUCIONALMENTE TUTELADO ES PREFERENTE AL DEL PARTICULAR.

Cuando dos derechos fundamentales entran en colisión, se debe resolver el problema atendiendo a las características y naturaleza del caso concreto, conforme al criterio de proporcionalidad, ponderando los elementos o subprincipios siguientes: a) idoneidad, la cual es la legitimidad constitucional del principio adoptado como preferente, por resultar ser el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el objetivo pretendido; b) necesidad, consistente en que no exista otro medio menos limitativo para satisfacer el fin del interés público y que sacrifique, en menor medida, los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios; o sea, que resulte imprescindible la restricción, porque no exista un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin deseado y que afecten en menor grado los derechos fundamentales de los implicados; y c) el mandato de proporcionalidad entre medios y fines implica que al elegir entre un perjuicio y un beneficio a favor de dos bienes tutelados, el principio satisfecho o que resulta privilegiado lo sea en mayor proporción que el sacrificado. Esto es que no se renuncie o sacrifiquen valores y principios con mayor peso o medida a aquel

que se desea satisfacer. Así, el derecho o principio que debe prevalecer, en el caso, es aquel que optimice los intereses en conflicto y, por ende, privilegiándose el que resulte indispensable y que conlleve a un mayor beneficio o cause un menor daño. Consecuentemente, tratándose de la suspensión debe negarse dicha medida cautelar cuando el interés social constitucionalmente tutelado es preferente al del particular, ya que el derecho o principio a primar debe ser aquel que cause un menor daño y el que resulta indispensable privilegiarse, o sea, el que evidentemente conlleve a un mayor beneficio.⁶⁰

7) Imaginativas

De este punto en lo particular no se habla en la doctrina, pero es una realidad, que no existe restricción alguna para la imaginación de litigantes o incluso del juzgador de adoptar las medidas cautelares que estimen pertinentes para garantizar la efectividad del procedimiento.

Sin embargo, no es así tan arbitraria y libre la manera de solicitar o adoptar las medidas cautelares, pues se deberán motivar cuidadosamente y atendiendo a los puntos expuestos con anterioridad; para ello, el gobernado o el juzgador justificará de la manera mas coherente posible las razones por las cuales las medidas son indispensables, para la subsistencia del procedimiento, así como motivar debidamente su adopción.

En este sentido, el análisis que el juzgador debe efectuar para conservar la materia del juicio, resulta una tarea del todo compleja, así como la prontitud con que se debe dictar la misma, ya que de manera urgente; por lo que dictar “las providencias cautelares representan una conciliación entre las dos exigencias frecuentemente opuestas, de la justicia: la *celeridad* y la de la *ponderación*; entre

⁶⁰ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro: 174338, Tomo XXIV, Agosto de 2006, Tesis: I.4o.A.70 K, p. 2346.

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 a la providencia, se resuelva más tarde, con la necesaria ponderación, en las reposadas formas del proceso”⁶¹

Luego entonces, podemos decir que las medidas cautelares son las acciones que de manera oportuna, se encaminan a preservar o restituir el goce de uno o varios derechos, durante la tramitación de un proceso, a fin de garantizar una tutela judicial efectiva.

2.3.2.- Las medidas Cautelares en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal

2.3.2.1.- Requisitos

Las medidas cautelares en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, están contempladas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, capítulo III del título II, en los artículos 24 al 27, “la incorporación de estas medidas constituye una novedad de vital importancia para la impartición de la justicia administrativa, toda vez que, como la jurisprudencia y la doctrina han establecido, son instrumentos establecidos en la ley a favor del demandante, con la finalidad de asegurar el resultado del juicio.”⁶²

Como se vio con anterioridad, las medidas cautelares al preservar o restituir el goce de uno o varios derechos, durante la tramitación de un proceso, a fin de garantizar una tutela judicial efectiva, sin las consideraciones pertinentes de los intereses en conflicto, bien sean de carácter general o de terceros particulares, podrían hacer perder la finalidad del juicio.

Por lo que empezaremos a mencionar los requisitos que contempla el artículo 24Bis de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y

⁶¹ CALAMANDREI , ob, cit, pág. 36.

⁶² Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea], consultado el 21 de noviembre del 2015, Archivo PDF, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3282/35.pdf>, págs. 652, 653.

que establece lo siguiente:

Artículo 24 Bis. Las medidas cautelares se tramitarán de conformidad con el incidente respectivo, el cual se iniciará de conformidad con lo siguiente:

I. La promoción en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

a) El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones, el cual deberá encontrarse ubicado dentro de la región de la Sala que conozca del juicio, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea;

b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma;

c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y

d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar.

II. El escrito de solicitud de medidas cautelares deberá cumplir con lo siguiente:

a) Acreditar la necesidad para gestionar la medida cautelar, y

b) Adjuntar copia de la solicitud, para cada una de las partes, a fin de correrles traslado.

En caso de no cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I y II del presente artículo, se tendrá por no interpuesto el incidente.

En los demás casos, el particular justificará en su petición las razones por las cuales las medidas cautelares son indispensables y el Magistrado Instructor podrá otorgarlas, motivando las razones de su procedencia.

La solicitud de las medidas cautelares, se podrá presentar en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Del análisis del artículo transcrito con anterioridad, considero que el nombre y domicilio del demandante, la cita de la resolución impugnada y la fecha de la notificación de la misma; son repetitivos, pues si bien es cierto que la medida cautelar forma un cuaderno incidental aparte, y que al incluirlos en dicho cuaderno se garantiza la instrumentalidad y homogeneidad de la misma, también es cierto que son requisitos que ya están contenidos en el escrito inicial de demanda y que el volver a requerir dichas copias, resulta un grave perjuicio ecológico pues son toneladas de papel desperdiciado respecto a dichas medidas.

En este sentido, cuando se exigen mencionar los hechos y los motivos por los cuales se solicita una medida cautelar, es de precisar que únicamente bastará con señalar y justificar las razones por las cuales se debe emplear dicha medida para garantizar la efectividad del procedimiento, pues como se vio con anterioridad el juzgador al resolver sobre la procedencia de la medida cautelar solicitada, deberá fundar y motivar de manera suficiente el porque resulta inaplicable o inefectiva la medida solicitada, y no sólo tener por no interpuesto dicho incidente.

2.3.2.2.- Medidas Cautelares Innominadas

En este apartado la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es clara al decir en su artículo 24 que una vez iniciado el juicio, *“podrán decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente”*, no existe limitación alguna adoptar las medidas cautelares que estimen pertinentes.

Sin embargo, es de mencionar que si bien podría resultar un pase en blanco, limitados únicamente por la imaginación e ingenio tanto del gobernado solicitando dichas medidas y del juzgador en determinarlas; en la toma de esta medida, se deberá motivar cuidadosamente su adopción, de tal suerte que se pueda justificar la necesidad de adoptar este tipo de providencia y así impedir que

la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor.

Ahora bien, una limitante puede derivarse en que el establecimiento de medidas cautelares diferentes a la suspensión de la ejecución del acto impugnado, podría originar cierto desconcierto o incluso extrañeza en el juzgador que deba resolver, pues “normalmente han venido denegando otras medidas cautelares bajo argumentos tales como “no es posible otorgar la medida porque sería dar efectos restitutorios, lo que sólo es posible mediante la sentencia definitiva”, “que no se puede otorgar la medida porque la resolución impugnada versa sobre actos negativos”, y otros similares; con lo cual olvidan una regla básica de la procedencia de las medidas cautelares, consistente en que si el acto impugnado es una resolución de gravamen, y la pretensión consiste en la mera anulación del acto de la medida cautelar que deberá solicitarse, será la suspensión; en cambio, sí el acto impugnado es un acto denegatorio, y la pretensión es el reconocimiento o restitución de un derecho, la medida cautelar a solicitar será una de carácter positivo” como se abordará en el siguiente capítulo⁶³

2.3.2.2.1.- Medidas Cautelares tratándose de actos normativos

De lo anterior y en torno a las medidas cautelares que se pueden otorgar diferentes a la suspensión, se encuentran todas aquellas que puedan surgir de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos; por lo que tanto el gobernado al solicitar dichas medidas, como del juzgador en determinarlas, se limitan únicamente por la imaginación e ingenio que puedan justificar la necesidad de adoptar este tipo de providencias y así impedir que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor.

⁶³ Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea], consultado el 24 de noviembre del 2015, Archivo PDF, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3282/35.pdf>, pág. 656

Como ejemplo de lo anterior, y como Manuel Lucero Espinoza lo señala al citar los hechos relatados por Susana de la Sierra sobre las diversas medidas cautelares que se pueden solicitar, está el caso llamado “guerra del banano”, en el cual, los tribunales alemanes tuvieron que otorgar una medida cautelar que consistía en ordenar a la administración pública la expedición provisional de certificados de importación adicionales a favor de la empresa demandante, no obstante que la normativa reguladora de la comercialización de plátanos establecía una cantidad inferior, el tribunal que conocía de la impugnación de la normativa evitó que la empresa solicitante corriera el riesgo de entrar en quiebra hasta en tanto no se resolviera dicho juicio.

Para mejor comprensión, a continuación se detalla dicho caso.

“La empresa T. Port, con sede en Alemania, comercializaba con plátanos no comunitarios ni pertenecientes a los países ACP⁶⁴, sino procedente de países terceros en el sentido indicado por el reglamento mencionado ⁶⁵. dicho reglamento estableció unos contingentes a la importación, que se calcularían en función de las cantidades comercializadas por las empresas concernidas en un período concreto, el comprendido entre 1989 y 1991. este modo de cálculo perjudicaba a t. Port, toda vez que dicho período había sido especialmente crítico para la empresa, por una serie de circunstancias que se detallan en la sentencia. en este sentido, se alegaba, el supuesto constituía un “caso de rigor” (en la expresión del reglamento comunitario afectado) que como tal habría de ser declarado por la comisión, estableciendo las mediadas que al efecto estimara oportunas.

El organismo nacional competente en Alemania para conceder los certificados de importación de plátanos era la oficina federal de Agricultura y Alimentación (*Bundesanstalt für Landwirtschaft und*

⁶⁴ Susana de la Sierra se refiere a África, Pacífico y el Caribe.

⁶⁵ Haciendo referencia al reglamento (CEE) núm. 404, del consejo, del 13 de febrero de 1993, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano.

Ernahrung), en adelante “el *Bundesanstalt*”. concedidos a t. Port los certificados correspondientes en función de los requisitos previstos en el reglamento, la empresa solicitó certificados suplementarios alegando la existencia de un caso de rigor, justificado por la amenaza de una situación de quiebra sin no se obtenían los certificados. denegados los mismos, t. Port recurrió ante el tribunal contencioso-administrativo de primera instancia, el *Verwaltungsgericht* de *Frankfurt am Main*, solicitando asimismo la adopción de medidas cautelares. el tribunal desestimó la pretensión cautelar, desestimación que fue objeto de recurso ante el tribunal contencioso-Administrativo superior (*oberverwaltungsgericht*) de Hessen, quien la confirmó. interpuesto un nuevo recurso ante el tribunal de frankfurt solicitando medidas cautelares, y habiendo confirmado el tribunal de Hessen por segunda vez la desestimación en la instancia de dichas medidas, este último hubo de terminar acordando la adopción de las mismas a raíz de una resolución del tribunal constitucional alemán. en efecto, el tribunal constitucional anuló esta segunda sentencia del tribunal de Hessen por entender que no había examinado adecuadamente el riesgo de quiebra que amenazaba a t. Port en función de su consideración como “caso de rigor excesivo”.

El tribunal de Hessen adoptó una nueva resolución el 9 de febrero de 1995, en la que ordenaba al *Bundesanstalt* la concesión de certificados adicionales de importación, estableciendo como condición que, de no vencer en el proceso principal, la empresa se vería obligada a imputar los contingentes adicionales a los que hubieran de otorgarse mediante el procedimiento ordinario en años sucesivos.”⁶⁶

Por lo que resulta un pase en blanco, tanto del gobernado solicitando

⁶⁶ Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea], consultado el 2 de diciembre del 2015, Archivo PDF, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3282/35.pdf>, págs. 657, 658.

dichas medidas y del juzgador en determinarlas, limitados únicamente por la imaginación e ingenio que puedan justificar la necesidad de adoptar este tipos de providencias y así impedir que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor.

2.3.2.2.2.- Las Medidas Cautelares Preventivas

En cuanto a las medidas cautelares innominadas tenemos las *preventivas o anticipadas*, y tal como su propio nombre lo establece, resulta una protección anticipada al derecho de un gobernado, como son los casos en que se impugnen actos que nieguen el aumento de las pensiones de cualquier cantidad a que se tenga derecho a su devolución, por haber sido percibida indebidamente por el Estado, o de la indemnización por los daños o perjuicios causados por la actividad administrativa irregular.

En estos casos, el juzgador deberá anticipar 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.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que 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.

En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber:

1) La apariencia del buen derecho.

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;

2) El peligro en la demora.

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 controvertidos carecen o no de legalidad.

Tales medidas Cautelares se pueden conceder, 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 medida pudiera obtener el solicitante.

Finalmente y como se había mencionado antes, siendo la suspensión el tema de esta Tesis, estudiaremos la relación entre la suspensión y las providencias cautelares, para entender como se ajustan los presupuestos y características comunes entre ellas, Curiosamente la medida cautelar por excelencia es la suspensión, “o sea, que la figura jurídica que tratamos de examinar con profundidad en esta obra, es en la que tenemos mayores y mejores experiencias”⁶⁷ sin embargo es necesario establecer primero el género y después la especie.

⁶⁷ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, Ed, Porrúa S.A. de C.V., México, 2006, pág. 58.

CAPÍTULO TERCERO

LA SUSPENSIÓN DE EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL JUICIO DE NULIDAD

3.1.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía jurisdiccional, con la organización y atribuciones que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dicho Tribunal está compuesto por una Sala Superior, las Salas Regionales, que podrán tener el carácter de Salas Especializadas o Auxiliares, la Junta de Gobierno y la de Administración; además contará con los servidores públicos que establece el artículo 3 de su Ley Orgánica que establece lo siguiente:

ARTÍCULO 3.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá los servidores públicos siguientes:

- I. Magistrados de Sala Superior;
 - II. Magistrados de Sala Regional;
 - III. Magistrados Supernumerarios de Sala Regional;
 - IV. Secretario General de Acuerdos;
 - V. Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones;
 - VI. Secretarios de Acuerdos de Sala Superior;
 - VII. Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;
 - VIII. Actuarios;
 - IX. Oficiales Jurisdiccionales;
 - X. Contralor Interno;
 - XI. Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares;
 - XII. Director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa,
- y
- XIII. Los demás que con el carácter de mandos medios y superiores señale el

Reglamento Interior del Tribunal y se encuentren previstos en el presupuesto autorizado.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones anteriores serán considerados personal de confianza.

El Tribunal contará además con el personal profesional, administrativo y técnico necesario para el desempeño de sus funciones, de conformidad con lo que establezca su presupuesto.

3.1.1.- Sala Superior

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone de trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercen funciones jurisdiccionales y dos forman parte de la Junta de Gobierno y Administración, durante los períodos que señale la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; los dos Magistrados de Sala Superior que formen parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, no formarán el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha Junta.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actuará en Pleno o en dos Secciones. El Pleno estará integrado por el Presidente del Tribunal y por diez Magistrados de Sala Superior.

Para la validez de las sesiones del Pleno se requerirá, cuando menos, la presencia de siete Magistrados y los debates serán dirigidos por el Presidente del Tribunal; éstas serán públicas, excepto cuando la mayoría de los Magistrados presentes acuerde su privacidad, atendiendo a la naturaleza del caso a resolver, o en los supuestos previstos en las fracciones I a X del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de no existir una mayoría, el asunto se diferirá para la sesión en que asista la totalidad de sus miembros o el número de

magistrados presentes sea impar. Cuando no se apruebe un proyecto por dos ocasiones, se cambiará de ponente.

Cuando se resuelva sobre el criterio de interpretación y aplicación de una ley que deba asumir el carácter de precedente o de jurisprudencia, el Pleno aprobará la tesis y el rubro correspondientes para su publicación.

Las Secciones estarán integradas por cinco Magistrados de Sala Superior, adscritos a cada una de ellas por el Pleno. Para la validez de las sesiones de la Sección se requerirá la presencia de cuatro Magistrados y los debates serán dirigidos por el Presidente de la Sección. Las resoluciones de una Sección se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados que la integran, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. Cuando no se apruebe un proyecto por dos ocasiones, se cambiará de Sección.

Las sesiones de las Secciones serán públicas, salvo aquéllas en las que se designe a su Presidente, se ventilen cuestiones que afecten la moral o el interés público, o la ley exija que sean privadas, así como aquéllas en que la mayoría de los Magistrados presentes acuerden su privacidad.

El Presidente del Tribunal no integrará Sección, salvo cuando sea requerido para integrarla ante la falta de quórum, en cuyo caso presidirá las sesiones, o cuando la Sección se encuentre imposibilitada para elegir su Presidente, en cuyo caso el Presidente del Tribunal fungirá provisionalmente como Presidente de la Sección, hasta que se realice la elección.

3.1.2.- Salas especializadas, Regionales y Auxiliares

Las Salas Especializadas conocerán de materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinen en su Reglamento Interior, para su organización, integración y funcionamiento, con base en las mismas disposiciones aplicables a las Salas Regionales.

El Tribunal tendrá Salas Regionales, con jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, dividiéndose en regiones conforme a los estudios y propuesta en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia que la Junta de Gobierno y Administración determine. En este sentido, el artículo 23 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece:

TERRITORIO DE LAS SALAS REGIONALES ARTÍCULO 23.- Para los efectos del artículo 28 de la Ley, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;

- XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

Cada una de las regiones a que se refiere el artículo anterior tendrá el número de Salas que establezca el Reglamento Interior del Tribunal, en el que también se determinará la sede, su circunscripción territorial, la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones.

Cada una de las Salas estará integrada por tres Magistrados; por ende, para la validez de las sesiones de la Sala, será indispensable la presencia de los tres Magistrados y para resolver bastará una mayoría de votos.

Respecto de las Salas Auxiliares, estas ejercerán jurisdicción material mixta y territorial en toda la República, y tendrán su sede en el lugar que determine el Reglamento Interior del Tribunal. Les serán aplicables las mismas disposiciones aplicables a las Salas Regionales para su organización, integración y funcionamiento.

Estas Salas auxiliarán a las Salas Regionales y Especializadas en el dictado de las sentencias definitivas, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.1.3.- Junta de gobierno y Administración

La Junta de Gobierno y Administración será el órgano del Tribunal que tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones; se integrará por:

El Presidente del Tribunal, quien también será el Presidente de la Junta de Gobierno y Administración;

Dos Magistrados de Sala Superior, y

Dos Magistrados de Sala Regional.

Los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que integren la Junta de Gobierno y Administración serán electos por el Pleno en forma escalonada por periodos de dos años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Sólo serán elegibles aquellos Magistrados cuyos nombramientos cubran el período del cargo en dicha Junta.

Los Magistrados que integren la Junta de Gobierno y Administración no ejercerán funciones jurisdiccionales. Una vez que concluyan su encargo en dicha Junta, se reintegrarán a las funciones jurisdiccionales, siempre y cuando estén en edad de desempeñarse como Magistrados.

Las sesiones de la Junta de Gobierno y Administración serán privadas; para la validez de las sesiones de la Junta de Gobierno y Administración, bastará con la presencia de cuatro de sus miembros, incluyendo la asistencia del Presidente de la misma.

Las resoluciones de la Junta de Gobierno y Administración se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados miembros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar. En caso de no haber una mayoría, el Presidente de la Junta tendrá voto de calidad.

3.1.4.- Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está fundamentada en su Ley Orgánica; éste actuará a través de sus Salas Regionales, Salas Especiales y Sala Superior. De igual manera, se puede fundamentar su

competencia en Leyes Especiales “para conocer de las controversias que surjan con motivo de su aplicación o interpretación, como lo son a) Ley del Seguro Social, artículo 267; b) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, artículo 54; Ley Federal de Instituciones de Fianzas, artículos 95 y 96 bis; Ley del Comercio Exterior, etcétera”⁶⁸.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicho Tribunal es competente para conocer las siguientes controversias en Materia Fiscal:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los anteriores.

De estas cuatro primeras fracciones, podemos concluir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer todas aquellas controversias que surjan en materia Fiscal Federal.

En las cuatro primeras fracciones del artículo antes señalado, se contempla la competencia para conocer sobre todas aquellas que causen algún agravio en materia fiscal federal, “que fueron las que en su origen el Tribunal Federal de

⁶⁸ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo*, Decimoquinta Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2013, p. 85.

Justicia Fiscal y Administrativa tuvo competencia, cuando aún existía el Tribunal Fiscal de la Federación”⁶⁹

Asimismo, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa artículo 14 fracción V a XXVI, señala los casos de competencia especial en los diversos ordenamientos administrativos Federales, como los son las pensiones y demás prestaciones Sociales, Militares y Civiles, Interpretación y Cumplimiento de Obras Públicas, Negativa Ficta, Comercio Exterior, etc.

En el caso particular del artículo 14, en su fracción XXVI, la cual trata sobre “la competencia que le otorgan otras leyes,” podemos decir que estamos en presencia de una “fracción residual, llegado el caso de que algún nuevo ordenamiento, se otorgara competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”⁷⁰

Es de señalarse que, en el penúltimo párrafo del citado artículo, se señala que el Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean *auto-aplicativos* o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación

De lo anterior, se entiende que “se pueden impugnar actos generales, como la resolución que se expide cada año por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria que contiene buen número de reglas generales que alteran las leyes o reglamentos, así como decretos o acuerdos, o bien esperar a su aplicación en resoluciones o actos particulares. El afectado con reglas generales, decretos o acuerdos que dictan diversas Secretarías de Estado u órganos desconcentrados, pueden impugnarse sin esperar su aplicación o hasta que la autoridad

⁶⁹ Ibidem, p. 87.

⁷⁰ Ibidem, p. 98.

administrativa las aplique en una resolución administrativa”⁷¹

Asimismo, el artículo 15 del mismo ordenamiento señala que, además, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al igual que contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

3.2.- La Suspensión en el juicio de Nulidad

La palabra *suspender*, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en su segunda acepción significa “detener o diferir por algún tiempo una acción u obra”⁷² siendo el fin de la suspensión, ya que a través de esta se pretende detener el accionar del poder público, por algún tiempo, pudiendo al final ser extinguidas, substituidas o bien continuar con su curso natural.

La suspensión de la ejecución de los actos impugnados es una medida cautelar en el juicio contencioso administrativo, que tiene como objeto preservar la materia del propio juicio, a efecto de evitar que se consume de manera irreparable la ejecución del acto de autoridad.

Así entonces, el profesor Genaro Góngora Pimentel acertadamente señala, al parafrasear a su maestro Alfonso Noriega, que “la suspensión es similar al juego infantil de “*los encantados* en el que el encantador al pronunciar la palabra clave y tocar a los demás niños, estos quedan inmediatamente detenidos,

⁷¹ Ibidem, p. 87

⁷² Real Academia de la Lengua Española [en línea] Diccionario de la Lengua Española, Ed. del Tricentenario, [consultado el 3 de diciembre de 2015], Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=Yp0F2Mc>

petrificados en la posición en que fueron tocados y no deben hacer ningún movimiento hasta que el encantamiento es levantado”⁷³

Dicha suspensión, como se mencionó anteriormente, es una providencia cautelar, plasmada dentro del capítulo de medidas cautelares de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dentro del juicio de nulidad, que a diferencia del amparo, en donde se contempla la suspensión de oficio, en el procedimiento contencioso se clasifica en dos: la suspensión provisional y la definitiva, por lo que únicamente se podrá conceder si existe una petición por parte del interesado o su representante legal.

3.2.1.- La Suspensión Provisional

La suspensión provisional debe su nombre a su carácter temporal, concediéndose o negándose mediante auto dictado por el magistrado instructor; ésta tendrá vida y efecto en tanto no se resuelva el incidente mediante sentencia interlocutoria, ya sea con el otorgamiento o con la negativa de la suspensión definitiva.

Sin embargo, nombrar a esta medida como “provisional” atendiendo a su temporalidad no sería del todo correcto, ya que, si bien es cierto que esta suspensión dura hasta que no se dicte la definitiva, también es cierto que de concederse la definitiva, entraría una suspensión con una mayor duración, o incluso podría ser menor, dependiendo de la carga de trabajo de la Sala del tribunal y del momento procesal en el que se solicite.

Se puede entender que tanto la suspensión provisional como la definitiva resultan ser ambas provisionales, por lo que compartiendo la visión de Piero Calamandrei, consideramos que “*suspensión interina* sería un nombre más

⁷³ GONGORA PIMENTEL, Genaro David. *La suspensión en materia Administrativa*, 9ª Ed, Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005, Pág.11.

adecuado a la suspensión provisional debido a que su determinación es acordada hasta en tanto no se dicte la definitiva”⁷⁴.

3.2.2.- La Suspensión definitiva

En esta segunda suspensión, el juzgador ya habrá valorado y analizado los argumentos tanto de la parte actora como el informe respectivo de la autoridad demandada, así como el tercero interesado (si lo hubiera), por lo que el juzgador al hacer un análisis de los argumentos planteados y advirtiendo la posible ilegalidad del acto de autoridad impugnado, emitirá una resolución llamada “interlocutoria”, la cual pondrá fin a la carpeta incidental.

La resolución interlocutoria, en caso de conceder la suspensión de manera definitiva, tendrá una temporalidad que comprenderá desde su pronunciamiento hasta que se dicte la sentencia que ponga fin al juicio de nulidad.

3.2.3.- Trámite de la Suspensión en el juicio de nulidad

La solicitud de la suspensión en el juicio de nulidad podrá solicitarla el demandante o su representante legal, en la sala en donde haya sido radicado el juicio, ya sea en la demanda inicial o en cualquier otro momento, siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

Así la solicitud de la suspensión deberá contener los requisitos señalados en el artículo 24 Bis de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el cual señala lo siguiente:

- a)** El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones, el cual deberá encontrarse ubicado dentro de la región de la Sala que conozca

⁷⁴ CALAMADREI, Piero. *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares*, Editorial Ara, Lima, 2005, p. 52

del juicio, y, optativamente, su dirección de correo electrónico, cuando el juicio se substancie a través del Sistema de Justicia en Línea;

b) El acto administrativo que se impugna y la fecha de su notificación, (esto a pesar que en el escrito de inicial de demanda se detalle esta información)

c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, como son “el daño irreparable que padecerá el negocio de la actora de no otorgarse, las consecuencias derivadas de no pagar a los proveedores, salarios, consumo de energía eléctrica, pago de servicio telefónico, compra de material de oficina, consumo de gasolina del vehículo que se emplea, etc.”⁷⁵

d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar. (Los cuales pueden ser los anteriores)

Asimismo, el escrito en donde se solicite la medida deberá cumplir con lo siguiente:

a) Acreditar la necesidad para gestionar la medida cautelar, y

b) Adjuntar copia de la solicitud, para cada una de las partes, a fin de correrles traslado, y así puedan tener la oportunidad manifestar lo que a su derecho convenga.

En caso de no cumplir con los requisitos antes mencionados, la Sala Regional en donde se esté resolviendo el Juicio Principal, Tendrá por no Interpuesto el Incidente de Suspensión.

El trámite de la suspensión se realizará por *cuerda separada*⁷⁶ por lo que su resolución a diferencia de los incidentes de previo y especial pronunciamiento

⁷⁵ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo*, Decimoquinta Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 2013, p. 374

⁷⁶ La expresión “por cuerda separada” se refiere a que se creará un cuaderno nuevo diferente al principal para resolver el incidente.

señalados en el artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no afectará la substanciación del juicio principal.

Ahora bien, una vez presentada la solicitud de Suspensión, ya sea en la demanda o mediante otro escrito presentado en el trámite del juicio de nulidad, y de conformidad con el numeral 28, fracción III, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del 10 de marzo de 2011, se prevé que la decisión sobre la suspensión provisional debe tomarse a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud relativa, lo cual tiene como limitante el horario de labores para el personal jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es de las nueve a las dieciséis horas de ese día, según el artículo 6, fracción II, de su reglamento interior. Ésta se considera una medida urgente, por lo que, al momento de presentar la demanda o escrito ante la oficialía de partes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no está de más hacer notar que dicha demanda o escrito contiene una solicitud de Suspensión, para ser turnada dicha solicitud de manera inmediata ante la Sala en que se encuentre radicado el Juicio.

De esta manera, en el acuerdo que niegue o conceda la suspensión provisional, tal y como lo señala el artículo 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 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, una vez vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que corresponda, dentro de los tres días siguientes.

De esta manera, el Magistrado Instructor que hubiere conocido del incidente tendrá la facultad de modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, siempre y cuando no se haya dictado sentencia definitiva.

3.2.4.- Análisis de la Suspensión Provisional en el juicio de Nulidad

Como habíamos señalado con anterioridad, el Magistrado Instructor, a más tardar el día hábil siguiente de la presentación de la medida cautelar, será el encargado de dictar el auto respecto al otorgamiento o negativa de la suspensión provisional; este auto es discrecional e independiente de la sentencia interlocutoria que resuelva sobre la suspensión definitiva, en virtud de que se sustenta en la naturaleza del acto reclamado sólo con las características que se desprendan del escrito en el cual se solicita.

De esta manera, el juzgador, para determinar si concede o niega la suspensión provisional del acto de autoridad, únicamente contará con las manifestaciones hechas por el solicitante, valorando la hipótesis manifestada y no en la certeza de la existencia de los hechos, volviéndose una tarea no sólo complicada por este aspecto, sino por la expeditéz en el estudio que dicha medida necesita.

Por tanto, el juzgador, después de verificar los requisitos de forma que exige la medida, estudiando la naturaleza del acto que se pretende suspender, atendiendo a que el acto efectivamente le puede ser aplicable la suspensión tal y como se vio en el capítulo segundo, deberá verificar que con su fallo se preserve la materia del juicio de nulidad e incluso de la propia suspensión. En este sentido, “puede decirse que la suspensión provisional es a la definitiva... lo mismo que ésta al juicio principal, de manera que [...] la suspensión definitiva es para conservar la materia del juicio y evitar perjuicios al agraviado; la provisional es para conservar la materia de la suspensión”⁷⁷.

De lo anterior, es de señalarse que esta suspensión provisional cuenta con los mismos requisitos que la definitiva, por lo que además de procurar preservar la

⁷⁷ COUTO, Ricardo, *Tratado Teórico-Práctico de la suspensión en el Amparo*, 4ª Ed, Porrúa S.A. de C.V., México, 1983, p. 186.

materia del juicio, se debe estudiar que con la ejecución del acto de autoridad se eviten daños de difícil o imposible reparación para el solicitante, siendo indispensable valorar, en un primer momento, la apariencia del buen derecho.

3.2.4.1.- Apariencia del buen derecho

A pesar de no mencionarse en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es indispensable contemplar El *fumus bonis iuris*, o apariencia de buen derecho, ya que la suspensión cobra sentido si verdaderamente existe un derecho que necesita ser protegido, es decir, una verdadera transgresión que deba esperar hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva.

Esta “apariencia del buen derecho”, debe de reflejarse en la solicitud de la medida cautelar, para lo cual el magistrado deberá evaluar la veracidad de cada uno de los argumentos esgrimidos, pues, si no tiene motivos para advertir que los argumentos pudieran ser falsos (sobre todo se manifiestan “bajo protesta de decir verdad”), en la medida de lo posible tendrá por ciertas cada una de las afirmaciones, y medios de prueba. Luego entonces, si de la lectura de la solicitud de dicha medida se puede apreciar a simple vista la existencia de un derecho justificado, con reserva de los demás requisitos, será motivo suficiente para su otorgamiento.⁷⁸

De esta manera, la suspensión provisional que se otorga en un primer momento es producto de un conocimiento “periférico o superficial encaminado a obtener un pronunciamiento de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido: de ahí que resulte suficiente la comprobación de la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por el actor en forma tal que, de conformidad con un cálculo de probabilidades, sea factible prever que en el juicio principal se

⁷⁸ La Falsedad de Declaración, entendida como la mentira o el engaño, que daña el bien jurídico “fe pública” la cual se perfecciona en el momento en que un particular al declarar ante una autoridad, falta a la verdad, constituyendo un delito castigado en nuestro marco jurídico.

declarará la certeza de ese derecho, sin que ello importe prejuzgar sobre la existencia o no del derecho sustancial alegado.”⁷⁹

De lo anterior, cuando se habla de un “cálculo de probabilidades”, se hace referencia a que, en el argumento del solicitante de la medida, se advierta que, de concluir el juicio, éste obtendría una resolución favorable, y que el otorgar dicha medida, tendría la finalidad de no perjudicar a la parte actora de un acto de autoridad que a primera vista resulta evidentemente ilegal, y para lo cual sirve de apoyo la siguiente Tesis:

Tesis: VI-P-2aS-572

Sexta Época.

Año III.

No. 32.

Agosto 2010.

p. 223

APARIENCIA DEL BUEN DERECHO.- CORRESPONDE A LA ACTORA ACREDITAR LA APLICACIÓN DE DICHO PRINCIPIO.- Cuando el actor solicita la suspensión de la ejecución, al amparo del principio de la apariencia del buen derecho la Sala del conocimiento está constreñida a practicar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del reclamante para efectos de anticipar una posible solución del fondo del negocio y estar en condiciones de decidir sobre la suspensión. En esa consideración, si la parte actora no aporta en la vía incidental los medios de prueba que pudieran llevar a la Sala del conocimiento a inferir la posibilidad de un fallo que le resultare favorable, no puede regir el principio de apariencia del buen derecho, ni se genera convicción de que proceda el otorgamiento de la medida cautelar, ya que sin prejuzgar sobre el aspecto de fondo, es a cargo de la accionante la obligación de

⁷⁹ GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo. La defensa del usuario y del administrado*, 7a. ed., México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, p. 453.

sostener los argumentos y rendir los medios de prueba, que incluso de un análisis preliminar y superficial, hicieran inferir que la actuación de la autoridad en el acto impugnado es ilegal, y que resulta indispensable conceder la medida suspensiva en tanto se dicta el fallo definitivo.⁸⁰

De esta manera, al no cumplirse este presupuesto, no sería necesario analizar el peligro en la demora, porque por más que se demuestre la realidad del riesgo inmediato, la medida cautelar no puede ordenarse si previamente no se acredita la flagrante violación del derecho tutelado; justificando de manera completa y clara la descripción racional de los daños o perjuicios que pudiera sufrir el recurrente al consumarse la ejecución del acto de autoridad.

En este punto es importante señalar que en la práctica, al decir de manera completa, no nos referimos a que se explique redundantemente el mismo perjuicio una y otra vez, ya que esto podría exasperar o hacer que el Magistrado, Secretario de acuerdos, oficial jurisdiccional, pasante o quien esté resolviendo el incidente pierda el interés. Tampoco se debe caer en el opuesto, en donde por narrar brevemente los daños de la posible ejecución y tratar de no aburrir a quien resuelve, se llegó a ser parco y no se entiendan los motivos que se pretendieron plasmar en la solicitud. En otras palabras, se deben mencionar todos los daños de manera ordenada; igualmente, al señalar que la solicitud debe de ser clara, nos referimos a que en dicho escrito debe de haber una correcta argumentación, ya que, al hacerlo de esta manera, y con todos los requisitos de Ley, el encargado de resolver no tendrá otra opción más que conceder dicha suspensión provisional.

3.2.4.2.-El interés Social y las Disposiciones de Orden Público

Cuando la ley señala que “no afecte el interés social” resulta ser algo ambigua, pues no queda claro qué es lo que se debe entender por el interés

⁸⁰ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Época, Tesis VI-P-2aS-572, No. 32, Agosto 2010, p. 223.

social, pues en este concepto convergen la suma de diferentes intereses que representan las varias dimensiones presentes en la vida social.

Luego entonces, el definir dicho concepto y poder llegar a una claridad de fondo, implicaría tan sólo un proceso de adaptabilidad, sometiendo al concepto constantes cambios de su medio, de tal modo que, como consecuencia, resulte aplicable universalmente.

En cuanto a “no contravenir las disposiciones de orden público”, resulta ser un aspecto más objetivo y por lo tanto claro, ya que son aquellas disposiciones “que se emiten para regular aspectos en que se ve interesado el Estado, como puede ser su actuación pública o la regulación de alguna rama social de trascendencia en el desarrollo de la sociedad y en la cual esta se ve interesada en su aplicación.”⁸¹

Sin embargo, el juzgador, en este punto, y asistiéndole únicamente los argumentos esgrimidos por el particular en la solicitud de la medida, deberá de apreciar y separar perfectamente la objetividad de la subjetividad planteada por el gobernado para que, en uso de su sentido común, pueda apreciar que con la medida cautelar no se priva a la colectividad de algún beneficio que le otorguen las leyes o se le infieran evidentes perjuicios al Estado en caso de concederla.

Este punto se abordará con mayor profundidad en el análisis de la suspensión definitiva.

3.2.4.3.- La Difícil Reparación

Ahora bien, atendiendo a que las suspensión provisional, tiene los mismos requisitos que la definitiva, en el artículo 28 fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, inciso b), señala que una de las reglas para resolverse es que, “sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante”, para lo cual, es necesario plasmar en la solicitud de la

⁸¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época Tomo: XIX, Enero de 2004 Tesis: I.14o.C.24 C, p. 1629.

medida cautelar de suspensión, que de ejecutarse el acto de autoridad aludido, se conculcaría un derecho concreto del que se goza, y cuya reparación representaría una verdadera dificultad material o jurídica si no se suspende; pues, si dicho acto se materializara, y posteriormente se dictara sentencia favorable en el juicio de nulidad, de difícil manera la restitución de la situación jurídica del solicitante podría devolverla al estado en que se encontraba.

De esta manera, el Magistrado Instructor, deberá de analizar coherentemente la postura del solicitante y, conforme a sus argumentos y pruebas, las “posibles” consecuencias que pudieran la consumación de este acto de autoridad, al gobernado o a su negocio, en una situación de riesgo y el peligro que el solicitante corre de consumarse el acto de autoridad, la cual se analizará en la suspensión definitiva.

Finalmente, es de mencionarse que el auto que conceda o niegue la suspensión provisional no es recurrible. A este respecto, Couto señala que “la razón es obvia: la duración de los efectos de este auto, es tan limitada que no da tiempo para la tramitación de un recurso”⁸²

3.2.5.- Requisitos para determinar la Suspensión Definitiva

Como vimos con anterioridad, para conceder la suspensión provisional, además de los requisitos de forma previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sólo bastara con exponer las situaciones que podría sufrir el recurrente de consumarse la ejecución de un acto de autoridad, aun sin haber llamado a juicio a las partes. Sin embargo, esta suspensión únicamente existe en tanto no se dicte la Suspensión definitiva.

De esta manera, el Magistrado Instructor, para dictar la resolución que ponga fin al incidente de suspensión, ya habrá ordenado correr traslado a la

⁸² COUTO, Ricardo, *Tratado Teórico-Práctico de la suspensión en el Amparo*, 4ª Ed, Porrúa S.A. de C.V., México, 1983, pág. 190.

autoridad, para que ésta rinda el informe respectivo, por lo que el juzgador podrá tener un panorama más amplio acerca del acto motivo de la suspensión, y así dictar la sentencia interlocutoria que ponga fin al incidente.

Luego entonces, el Magistrado, para fundar y motivar su resolución, deberá atender a lo dispuesto al artículo 28 fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que de forma limitativa nos señala dos aspectos:

- a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y
- b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

De esta manera, es deber del juzgador motivar de manera clara cada uno de los incisos señalados con anterioridad, los cuales analizaremos a continuación.

3.2.5.1.- El interés Social y las disposiciones de orden público

En principio se debe entender que el Estado, como ente regulador de la sociedad, es el responsable de armonizar e integrar coherentemente el conjunto de intereses individuales, haciendo uso de su facultad legislativa y, como lo vimos con anterioridad, tiene la obligación de exteriorizar e irradiar el interés social a través de normas que busquen armonizar la pluralidad de los intereses generales sobre el interés individual y así crear las disposiciones necesarias para que los integrantes de la sociedad puedan desenvolverse y realizarse como personas.

Es por eso que, si consideramos lo anterior como cierto, toda vez que la finalidad de dichas normas es perseguir exteriorizar y armonizar el interés general,

su simple violación debe ser suficiente para negar la medida cautelar que pretenda la suspensión definitiva de un acto de autoridad.

De lo anterior sirve la siguiente Tesis:

Tesis: VI-P-2aS-401

Sexta Época.

Año III.

Enero 2010.

p. 159

MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS.- NO PROCEDE SU OTORGAMIENTO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 24, PRIMER PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL CAUSARSE PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O CONTRAVENIRSE DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.- El artículo 24, primer párrafo de la ley mencionada, establece por voluntad del legislador federal que no podrán decretarse medidas cautelares para mantener la situación de hecho existente que puedan dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, cuando el otorgamiento de la misma cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público. En ese orden de ideas, si en la especie queda acreditada la actualización de dicha excepción para decretar las medidas cautelares necesarias porque quede demostrado que el solicitante de las medidas cautelares contravino disposiciones de orden público que por tanto causen perjuicio al interés social, ello será suficiente para negar el otorgamiento de dichas medidas cautelares, como ocurre en el caso de contravención a disposiciones de la Ley General de Población⁸³

En este sentido, al contravenirse alguna disposición del orden público, inmediatamente se entiende que contraviene el interés social; no obstante, dadas

⁸³ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Época, Tesis: VI-P-2aS-401, Enero 2010, p. 159.

las minucias y rarezas que pueden tener los actos y hechos jurídicos particulares, resulta una tarea imposible para el Estado legislarlas, ya sea por la falta de adecuación o por la poca actualización de las necesidades sociales, o simplemente por la misma naturaleza cambiante de la sociedad.

En estos casos y a falta del criterio escrito que pueda surgir por las particularidades de un caso concreto en el cual deba de ponerse en la balanza el interés social, y así dictar una debida resolución, se deberá hacer un estudio profundo acerca de qué es lo que se debe entender por el Interés social.

En un análisis semántico del concepto, la palabra interés, proviene del “latín: *interesse* que significa 'importar'”⁸⁴ y la palabra social, adjetivo que califica “la pertenencia a la sociedad”.

No obstante, es de afirmarse que el interés social es un concepto que opone resistencia a todo intento de definición; incluso a pesar de que muchos podrían considerarlo como algo obvio, es un idea que cambia de mente en mente, de tiempo en tiempo y de circunstancia en circunstancia, entendiendo que dicho concepto está sujeto a vertiginosos cambios, por lo que la tarea del juzgador se complica, ya que para sopesar la relación entre el caso particular, la realidad social y como podría adecuarse la resolución de suspensión definitiva, a modo de evitar que con dicha suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, prácticamente se tendría que ser una especie de juzgador salomónico. Sin embargo, es una realidad que está en la discrecionalidad del juzgador decidir si afecta o no el interés de la sociedad, razón por lo que se cita la siguiente tesis:

⁸⁴ Real Academia de la Lengua Española [en línea] Diccionario de la Lengua Española, Ed. del Tricentenario, [consultado el 15 de diciembre de 2015], Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=LtgQXGI>

R.T.F.J.F.A.

Quinta Época.

Año VI.

No. 72.

Diciembre 2006.

p. 99

Suspensión en el amparo indirecto. La fracción x, párrafo primero, del artículo 107 de la constitución federal, al disponer que para resolver sobre su otorgamiento cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá ponderarse entre la apariencia del buen derecho y el interés social, constituye un mandato de optimización de un fin, consistente en dictar medidas eficaces para la preservación del derecho vulnerado y la materia del amparo, sin lastimar intereses, principios y valores colectivos jurídicamente preponderantes, por lo que la discrecionalidad que en ese sentido se confiere al juez, representa la encomienda de adoptar la decisión más adecuada a la maximización de esos propósitos en cada caso concreto⁸⁵

De este modo el juzgador debe de tener una gran comprensión acerca de las condiciones esenciales en el desarrollo armónico de la sociedad actual, considerando las reglas mínimas de convivencia social y, sobre todo, adecuarlas a sus preocupaciones actuales y fundamentales, con la finalidad de evitar apreciaciones subjetivas, que se traducirían en una sentencia en perjuicio del solicitante o, en el peor de los casos, de la misma sociedad.

3.2.5.2.- La Difícil Reparación

En este rubro, el artículo 28 fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, inciso b), señala que otra de las reglas para

⁸⁵ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época, Año VI, No. 72, Diciembre 2006, p. 99.

resolverse es que, “*sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante*”, siendo necesario el buen criterio del juez para poder advertir de manera razonable y objetiva lo que verdaderamente provocaría un daño y perjuicio.

Por lo que entender la palabra siempre es un buen inicio, “dañar” viene del latín *damnāre que significa 'condenar'*, así mismo el Diccionario de Real Academia de la Lengua Española lo define como: “Causar detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia”⁸⁶ sin embargo para efectos de nuestra materia debemos atender a la definición que nos aporta nuestro Código Civil Federal en su artículo 2108 que señala lo siguiente:

Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

De esta misma forma podemos tomar la definición de perjuicio, la cual se explica en el artículo 2109 del mismo ordenamiento y que a la letra nos dice:

Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

De ambos conceptos, se entiende que tanto la pérdida o detrimento del patrimonio del solicitante, así como las ganancias de la cual estaría privado, es la manera de entender los daños y perjuicios señalados en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para esto, es necesario que el juzgador al resolver el incidente – o incluso el gobernado al solicitarlo – sean expresados y valorados en la medida de lo razonable la situación jurídica de la que goza el gobernado, y que, de ejecutarse el acto de autoridad aludido, se dañaría y/o causarían perjuicios, advirtiendo que, de terminar el juicio determinándose la ilegalidad del acto de autoridad, la reparación

⁸⁶ Real Academia de la Lengua Española [en línea] Diccionario de la Lengua Española, Ed. del Tricentenario,[consultado el 27 de diciembre de 2015], Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=BrdY6Ro>

de dicha situación enfrentaría una dificultad material o jurídica considerable por no haberse concedido la medida solicitada.

Por el razonamiento anterior, se sugiere que el solicitante desde la propia solicitud, manifieste y demuestre fehacientemente el goce de su situación jurídica, particular dentro de su escrito, así como las consecuencias irrestituibles en caso de materializarse el acto, aun cuando la sentencia definitiva le fuera favorable, es decir, si el solicitante no aporta los elementos suficientes para acreditar los daños y perjuicios, el juzgador, a pesar de imaginarse las posibles consecuencias, no tendría razón para conceder la medida, por no evidenciar la difícil o imposible reparación, presumiéndose, por lo tanto, que de resolverse el juicio de nulidad a favor del gobernado, éste volvería a tener el mismo goce de la situación jurídica que tenía antes de la ejecución del acto de autoridad, sirviendo para mayor claridad la siguiente tesis:

Tesis: VII-TASR-12ME-4

Séptima Época.

Año I.

No. 4.

Noviembre 2011.

p. 285

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE ACTOS INCIERTOS QUE NO CONSTITUYEN UNA AFECTACIÓN CIERTA NI UN PERJUICIO DE DIFÍCIL REPARACIÓN PARA LA ACTORA.- Del contenido del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se desprende que tratándose de la solicitud de la suspensión en contra de actos administrativos que sean de difícil reparación por los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado,

procederá la suspensión de la ejecución del acto reclamado, en tal virtud, no resulta procedente otorgar la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado consistente en la resolución por medio de la cual la Directora de Promoción de Adquisiciones Nacionales del Sector Público de la Dirección de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología de la Subsecretaría de Industria y Comercio de la Secretaría de Economía le informa al Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social que la ahora demandante, no acreditó la veracidad de su escrito, ya que la actora no demuestra ni acredita fehacientemente que exista una afectación cierta; aunado a lo anterior el oficio controvertido es un acto interno entre autoridades que alude a actos inciertos que no constituyen una afectación cierta ni un perjuicio de difícil reparación para la actora, ya que al ser una comunicación interna entre autoridades no se concreta perjuicio alguno en su contra ya que las consecuencias del oficio reclamado no revisten el carácter de inminente ni son vinculantes con algún derecho tutelado por lo que no estamos en presencia de actos en los que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado⁸⁷

Es así como la difícil reparación de un daño o perjuicio resulta ser la última pieza que el juzgador debe valorar de manera simultánea para conceder o negar la providencia, debido a que se deberá atender de manera simultánea a las valoraciones descritas con anterioridad, relativas a la ponderación de la apariencia del buen derecho, que no se contravengan las disposiciones del orden público ni el interés social y el peligro en la demora, aspectos sin cuya existencia y acreditación no existiría materia que suspender y, por lo tanto, la medida resultaría ociosa.

⁸⁷ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Séptima Época, Tesis: VII-TASR-12ME-4, Noviembre 2011, p. 285.

3.2.5.3.- La Garantía

En este contexto, nos referimos a la tercera acepción de la Real Academia de la Lengua Española que dice: “3. f. Cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad.”⁸⁸

De esta manera, para asegurar y proteger los intereses de algún tercero, así como de la propia sociedad en caso de concederse la suspensión, es necesario anticiparse a los posibles daños que se causarán con dicha medida, además de los riesgos que implicaría no contar con una sentencia definitiva favorable, aclarando que no se trata de una presunción en contra del solicitante, ya que “no es correcto, por lo tanto, estimar que como el hecho del aplazamiento de la ejecución puede ser ocasión de que un deudor solvente se convierta en insolvente durante el tiempo en que se tramita”⁸⁹ el juicio de nulidad; se trataría en todo caso de una cuestión de seguridad, debido a que nadie puede asegurar el futuro y por ese motivo, es necesario tener un “piso” que evite perjudicar aquellos que puedan resultar vulnerados.

Evidentemente, en caso de que no existiera ningún interés que pudiera ser vulnerado, no se requerirá garantía.

3.2.5.3.1.- La Garantía por daño a terceros

En algunas ocasiones, al conceder la suspensión, podría existir un tercero perjudicado, o un tercero interesado en que se materialice la ejecución del acto de autoridad, por lo que en estos casos el magistrado instructor debe supeditar la concesión de la suspensión a que se otorgue garantía bastante para reparar el daño que se pudiera causar, así como para indemnizar los perjuicios por subsistir la medida cautelar o los que con ella se causen de no obtenerse sentencia

⁸⁸ Real Academia de la Lengua Española [en línea] Diccionario de la Lengua Española, Ed. del Tricentenario, [consultado el 12 de enero de 2016], Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=IsE8t8h>

⁸⁹ GONGORA PIMENTEL, Genaro David. *La suspensión en materia Administrativa*, 9ª Ed, Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005, p. 110

favorable.

En otras palabras, el solicitante de la suspensión, al promover el juicio de nulidad, desea que el acto de autoridad sea declarado ilegal y por lo tanto no exista, mientras que el tercero perjudicado desea “por el contrario, la subsistencia del acto que le favorece, o fue dictado incluso en su beneficio, o le conserva una situación privilegiada”.⁹⁰ Por lo tanto, el solicitante de la suspensión debe garantizar los daños a los terceros que pudieran tener derecho a lo largo de la medida, o de determinarse la legalidad del acto.

Lo anterior está contemplado en el artículo 27 primer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que a la letra señala:

ARTÍCULO 27. En los casos en los que las medidas cautelares puedan causar daños a terceros, el Magistrado Instructor o en su caso, la Sala las ordenará siempre que el actor otorgue garantía bastante para reparar, mediante indemnización, el daño y los perjuicios que con ellas pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable en el juicio; garantía que deberá expedirse a favor de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citada y quedará a disposición de la Sala. Si no es cuantificable la indemnización respectiva, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía, expresando los razonamientos lógicos y jurídicos respectivos. Si se carece por completo de datos que permitan el ejercicio de esta facultad, se requerirá a la parte afectada para que proporcione todos aquéllos que permitan conocer el valor probable del negocio y hagan posible la fijación del monto de la garantía.

De forma limitativa, el legislador únicamente consideró el daño para ser cuantificable en la determinación de la garantía, sin considerar el perjuicio que pudiera sufrir el tercero; sin embargo, esto resulta ser una minucia en cuanto a la crítica que se hace al legislador y su falta de especificidad en la ley, pues el

⁹⁰ GONGORA PIMENTEL, Genaro David. *La suspensión en materia Administrativa*, 9ª Ed, Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005, p. 105

juzgador deberá entender que al decir la Ley “daños a terceros” deberá aseverar que se refiere a la pérdida o detrimento del patrimonio del tercero, así como las ganancias de las cuales estaría privado de no resolverse favorablemente el juicio de nulidad.

El magistrado instructor será el encargado de fijar la garantía, que deberá cubrir la reparación del posible daño a favor de los terceros, incluso si no se pudiera cuantificar por carecer de los suficientes datos, siendo este un problema relevante, ya que si, por la naturaleza del acto que se desea suspender, los posibles daños no pudieran fijarse por carecer de elementos que ayuden a determinarlos, el magistrado instructor, requerirá al tercero perjudicado para que en el término de cinco días⁹¹, le proporcione pruebas que le ayuden a fijar el monto y, de no contar con estos, fijará discrecionalmente un monto, expresando los razonamientos que lo indujeron a deducir dicha cantidad.

Sin embargo, ¿qué debe analizar y razonar el magistrado para determinar el daño a un Tercero? En palabras de Góngora, “es aquí donde viene normalmente la dificultad, pues los tribunales exigen que tanto los daños como los perjuicios se cuantifiquen en forma matemática e indubitable; y esto, tratándose de los perjuicios, no es posible, por la sencilla razón de que muchas veces queda la duda de que si algún acontecimiento extraordinario o incluso ordinario, pudo impedir la ganancia que de acuerdo con las condiciones normales debió obtener una persona”⁹²

Por lo que, de todas maneras, tratándose de una situación donde no se pueda calcular de manera exacta el importe de la garantía, el magistrado deberá en la medida de lo humanamente posible fijarla discrecionalmente; no obstante, el juzgador deberá de hacerlo de la manera más objetiva posible, expresando los fundamentos y razones que motiven su decisión, para que ésta no resulte excesiva. Esta metodología se ve reflejada en la siguiente Tesis:

⁹¹ Artículo 221 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

⁹² GONGORA PIMENTEL, Genaro David. *La suspensión en materia Administrativa*, 9ª Ed, Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005, pág 105.

Época: Décima Época

Registro: 2009704

Tesis: VI.1o.C.9 K (10a.)

Página: 2380

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. LA FACULTAD DISCRECIONAL DEL JUZGADOR PARA FIJAR EL IMPORTE DE LA GARANTÍA, NO LO EXIME DE REALIZARLO SOBRE UNA BASE OBJETIVA, CUANDO LE SEA POSIBLE.No obstante que el artículo 132 de la Ley de Amparo establece que cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado, no estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la garantía; esta situación no exime al juzgador de fijarlo cuando le sea posible sobre una base objetiva, expresando los fundamentos y razones que lo llevaron a su determinación, así como de tomar en consideración las pruebas aportadas en el incidente de suspensión, a fin de evitar que el monto a garantizar resulte excesivo⁹³

3.2.5.3.2.- La Garantía del interés fiscal

Por otro lado, para otorgar la suspensión definitiva tratándose de la ejecución contra cobro de contribuciones – que la autoridad realiza embargando bienes suficientes para, en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos a favor del fisco, o bien embargando negociaciones con todo lo que pudiera garantizar el monto del crédito, ésta se concederá definitivamente si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables

De lo anterior, la igualdad procesal que debe subsistir en toda controversia es nula, debido a que no existe una equidad perceptible entre las partes, pues esta medida prácticamente tiene como resultado una ejecución anticipada en favor

⁹³ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2009704, Tesis: VI.1o.C.9 K (10a.), p. 2380.

de la autoridad, por lo que no debemos caer en el falso argumento utilizado por las autoridades consistente en la necesidad de asegurar el cumplimiento de la obligación por parte del gobernado para así salvaguardar el *interés público*, y mediante el cual, “se ha pretendido justificar una amplia gama de actividades excesivas y abusivas de las autoridades fiscales, quienes se refieren al mencionado interés público como si se tratara de una esencia o entidad con vida propia a la que le debemos sumisión anticipada”⁹⁴

De esta manera, concuerdo con el licenciado Jorge Vargas Mongardo al expresar que es necesario “suprimir, como medida general y ciega, la imposición de la obligación a cargo del particular de garantizar el interés fiscal cuando se controvierta un tema contributivo, de modo que su exigencia sea extraordinaria y excepcional en condiciones específicamente previstas por la ley, y que cuando esa carga procesal sea necesaria de acuerdo con la ley, sea el propio tribunal el que la determine en su monto y formalización y que se constituya ante el propio tribunal, siendo este quien resuelva acerca de su pertinencia y ejecución.”⁹⁵

Ahora bien, para que el Magistrado Instructor esté en posibilidades de otorgar la suspensión definitiva, es necesario que la parte solicitante garantice el interés fiscal ante la autoridad ejecutora del acto que se está impugnando por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables, teniendo que recurrir al artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, en el cual se establece lo siguiente:

Artículo 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

- I. Depósito en dinero, carta de crédito u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A de este Código.

⁹⁴ VARGAS MORGADO, Jorge. *La Garantía del Interés Fiscal*, Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3282/23.pdf>, p. 397.

⁹⁵ *ibidem* p. 399.

II. Prenda o hipoteca.

III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión. Para los efectos fiscales, en el caso de que la póliza de fianza se exhiba en documento digital, deberá contener la firma electrónica avanzada o el sello digital de la afianzadora.

IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V. Embargo en la vía administrativa.

VI.- Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

El Reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro o embargo de otros bienes.

Del artículo anterior, podemos clasificar las seis fracciones como:

1. Garantías personales, como la fianza, obligación solidaria asumida por un tercero.
2. Garantías Reales, como el depósito en dinero, garantías financieras, prenda, hipoteca, títulos valor o cartera de crédito.

3. Otras, como el embargo del PAE⁹⁶, siempre pagado bajo protesta.

De esta manera, independientemente de la forma en la que se decida garantizar el interés fiscal, además del crédito que se determinó en la resolución que se impugna, deberán contemplarse las contribuciones adeudadas (actualizadas) y los accesorios causados, así como los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluidos los correspondientes a los doce meses siguientes.

3.2.5.3.2.1.- Bienes inembargables

En este punto, debe considerarse que por ningún motivo podrá constituir garantía ni embargarse los bienes contemplados en el artículo 157 del Código Fiscal de la Federación, que a continuación se cita:

Artículo 157.- Quedan exceptuados de embargo:

- I. El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares.
- II. Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor. En ningún caso se considerarán como de lujo los bienes a que se refieren las demás fracciones de este artículo, cuando se utilicen por las personas que, en su caso, las propias fracciones establecen.
- III. Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor.
- IV. La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados.
- V. Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes.
- VI. Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los

⁹⁶ Las siglas (PAE) se refieren al: Procedimiento Administrativo de Ejecución.

derechos sobre las siembras.

VII. El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste.

VIII. Los derechos de uso o de habitación.

IX. El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

X. Los sueldos y salarios.

XI. Las pensiones de cualquier tipo.

XII. Los ejidos.

Lo anterior es debido a que, debido a la propia naturaleza de los bienes enumerados, éstos se consideran indispensables para vivir y para subsistir del arte u oficio que desempeñe el ejecutable.

3.2.5.3.2.2.- Garantías Financieras

Las Garantías financieras que se presenten para la garantía del interés fiscal deberán ser emitidas por las instituciones de crédito registradas para tal efecto ante el Servicio de Administración Tributaria.

Las modificaciones por ampliación o disminución del monto máximo disponible o por prórroga de la fecha de vencimiento, se deberán realizar conforme al procedimiento que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

Por lo tanto, no podrán constituir garantía las cartas de crédito que contengan datos, términos y condiciones distintos a los establecidos en las formas oficiales o formatos electrónicos que los aprobados por el Servicio de Administración Tributaria.

3.2.5.3.2.3.- Prenda

De conformidad con el Reglamento del Código Fiscal de la Federación en su artículo 81, la prenda⁹⁷ se constituirá sobre bienes muebles hasta por el 75% de su valor, siempre que estén libres de gravámenes, debiéndose inscribirse en el registro que corresponda cuando los bienes en que recaiga o el propio contrato de prenda estén sujetos a esta formalidad.

No se aceptarán en prenda los bienes de fácil descomposición o deterioro, los que se encuentren embargados, ofrecidos en garantía, o con algún gravamen o afectación, los sujetos al régimen de copropiedad cuando no sea posible que el Gobierno Federal asuma de manera exclusiva la titularidad de todos los derechos, los afectos a algún fideicomiso, los que por su naturaleza o por disposición legal estén fuera del comercio y aquéllos que sean inembargables, así como las mercancías de procedencia extranjera, cuya legal estancia no esté acreditada en el país, los semovientes, las armas prohibidas y las materias y sustancias inflamables, contaminantes, radioactivas o peligrosas.

La garantía a que se refiere esta fracción podrá otorgarse mediante prenda bursátil relativa a inversiones en valores a cargo del Gobierno Federal inscritos en el Registro Nacional de Valores, siempre que se designe como beneficiario único a la Autoridad Fiscal a favor de la cual se otorgue la garantía.

El Servicio de Administración Tributaria podrá autorizar a instituciones y a corredores públicos para mantener en depósito determinados bienes que se otorguen en prenda.

⁹⁷ De conformidad al artículo 2856 del Código Civil Federal, la prenda es un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago.

3.2.5.3.2.4.- Hipoteca

La hipoteca⁹⁸ se constituirá sobre bienes inmuebles por el 75% del valor de avalúo o del valor catastral. A la solicitud respectiva se deberá acompañar el certificado del Registro Público de la Propiedad que corresponda, expedido con un máximo de tres meses de anticipación a la fecha de la solicitud, en el que no aparezca anotado algún gravamen ni afectación urbanística o agraria. En el supuesto de que el inmueble reporte gravámenes, la suma del monto total de éstos y el interés fiscal a garantizar no podrá exceder del 75% del valor.

El otorgamiento de la garantía se hará mediante escritura pública que deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad que corresponda y contener los datos del crédito fiscal que se garantice.

El otorgante podrá garantizar con la misma hipoteca los recargos futuros o ampliar la garantía cada año.

3.2.5.3.2.5.- Obligación solidaria

La obligación solidaria⁹⁹ quizá sea la forma menos común de garantizar el interés fiscal, no sólo por la vasta solvencia que se exige para quien “voluntariamente” se obliga, o por la pluralidad de requisitos que se deben cubrir, sino que no es difícil imaginar que pocas personas dispondrían de su patrimonio para garantizar una deuda que no les corresponde, y mucho menos ante una autoridad con facultad coactiva.

⁹⁸ De conformidad al artículo 2893 del Código Civil Federal, la hipoteca es una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley.

⁹⁹ La obligación solidaria surge cuando un sujeto pasivo dispone de su patrimonio para liquidar una deuda ajena, consecuencia de un vínculo jurídico que lo hace igual de responsable en la obligación del deudor directo.

Luego entonces, para que un gobernado pueda asumir la responsabilidad del ejecutable y así garantizar el interés fiscal, éste deberá manifestar su voluntad de asumir la obligación solidaria, mediante escrito firmado ante fedatario público o ante la Autoridad Fiscal que tenga encomendado el cobro del crédito fiscal. En este último caso la manifestación deberá realizarse ante la presencia de dos testigos. Además, el escrito a que se refiere esta fracción deberá detallar los bienes sobre los cuales recaerá primeramente la obligación solidaria asumida.

El escrito deberá de contener la firma del interesado, tratándose de persona moral y firmarse por el administrador único o, en su caso, por la totalidad de los miembros del consejo de administración. Cuando en los estatutos sociales de la persona moral interesada el presidente del consejo de administración tenga conferidas las mismas facultades de administración que el propio consejo, bastará la firma de dicho presidente para tener por cumplido el requisito. Asimismo, y para que la autoridad tenga bien ubicadas a los que asumen esta responsabilidad solidaria, éstas deberán contar con el certificado de firma electrónica avanzada expedido por el Servicio de Administración Tributaria o por un prestador de servicios de certificación autorizado.

Ahora bien, para determinar la solvencia de las personas morales para cubrir dicha deuda, el monto de la garantía deberá ser menor al 10% de su capital social pagado y la persona moral de que se trate no deberá haber tenido pérdida fiscal alguna para efectos del impuesto sobre la renta en los dos últimos ejercicios fiscales regulares o, en su caso, ésta no deberá haber excedido del 10% de su capital social pagado,

En ese sentido, tratándose de persona física, el monto de la garantía deberá ser menor al 10% de sus ingresos declarados en el ejercicio fiscal inmediato anterior, sin incluir el 75% de los ingresos declarados para los efectos del impuesto sobre la renta como actividades empresariales o del 10% del capital afecto a su actividad empresarial.

3.2.5.3.2.6.- Embargo en la vía administrativa

En el embargo en la vía administrativa, el gobernado encargado de garantizar el crédito fiscal, además de cubrir la garantía adeudada, deberá cubrir las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y además deberá pagar el 2% del crédito fiscal por concepto de gastos de ejecución, pudiendo conservar la administración plena del negocio e incluso asumiendo el cargo de depositario de la intervención de que se trate.

En esta forma de garantizar el interés fiscal se debe estar a lo que señala el artículo 85 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, citado a continuación:

I.- Se practicará a solicitud del contribuyente, quien deberá presentar los documentos y cumplir con los requisitos que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general;

II.- El contribuyente señalará los bienes de su propiedad sobre los que deba trabarse el embargo, debiendo ser suficientes para garantizar el interés hasta por el 75% de su valor, siempre que estén libres de gravámenes hasta por ese porcentaje y deberá inscribirse en el registro que corresponda cuando los bienes en que recaiga o el propio contrato de prenda estén sujetos a esta formalidad.

III.- Tratándose de personas físicas, el depositario de los bienes será el contribuyente y en el caso de personas morales, su representante legal. Cuando a juicio de la Autoridad Fiscal exista peligro de que el depositario se ausente, enajene u oculte los bienes o realice maniobras tendientes a evadir el cumplimiento de sus obligaciones, podrá removerlo del cargo; en este supuesto, los bienes se depositarán con la persona que designe la Autoridad Fiscal;

IV.- Deberá inscribirse en el registro público que corresponda el embargo de los bienes que estén sujetos a esta formalidad, y

V.- Antes de la practica de la diligencia de embargo en la vía administrativa, deberán cubrirse los gastos de ejecución y gastos extraordinarios que puedan ser determinados en términos del artículo 150 del Código. El pago así efectuado tendrá el carácter de definitivo y en ningún caso procederá su devolución una vez practicada la diligencia.

En ese sentido, antes de la realización de la práctica del acta de requerimiento de pago y acta de embargo, el contribuyente puede ofrecer por escrito la garantía del interés fiscal, asentando en el escrito correspondiente que el contribuyente exhibe la copia sellada del escrito con el cual formuló su ofrecimiento de la garantía del interés fiscal, en este caso consistente en el embargo en la vía administrativa donde señaló los bienes sobre los que deba trabarse el embargo, además de exhibir una copia sellada del medio de defensa – en este caso, el de la suspensión con sello de recepción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es de señalarse que, cuando el contribuyente, en el procedimiento administrativo de ejecución, declare bajo protesta de decir verdad que los bienes que señala son los únicos que posee, no podrá exigirse garantía adicional; sin embargo, si la autoridad llegará a comprobar por cualquier medio que dicha declaración es falsa, podrá exigir garantía adicional, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

Respecto de los gastos de ejecución, que por regla general se conformaran por el 2% del crédito fiscal garantizado. Se deberá acudir a las oficinas de la autoridad competente para que ésta expida la forma FMP-1 “Formulario Múltiple de Pago”, en la que se precisará el importe exacto por dicho concepto.

De lo anterior también el mismo Código Fiscal de la Federación en su artículo 150 señala que cuando el 2% del crédito sea inferior a trescientos pesos,

se cobrará esta cantidad en vez del 2% del crédito, y que cuando, el 2% exceda los cuarenta y siete mil doscientos treinta pesos, se cobrará dicha cantidad.

Así pues, el embargo constituye por sí mismo un acto eficaz para garantizar el interés fiscal, ya que la suspensión del acto reclamado no tiene el efecto de levantar el embargo, pues ello implicaría darle efectos restitutorios a la suspensión, sino de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran y, mientras se decide el fondo la controversia, la autoridad fiscal no procederá al remate de los bienes embargados.

Por lo tanto, si al contribuyente se le otorga la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, no es necesario que garantice de otra forma el interés fiscal, puesto que dicho adeudo se encuentra garantizado a través del embargo.

Es oportuno mencionar que en cualquier momento los contribuyentes pueden solicitar la sustitución del embargo practicado y cambiarlo por alguna de las garantías del interés fiscal que prevé el referido artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

3.2.5.3.3.- Reducción de la Garantía

Cuando la suma total de la cantidad que se deba de garantizar exceda la posibilidad económica del solicitante, el magistrado valorará la condición económica del gobernado y, en su caso, podrá reducir discrecionalmente el importe de la garantía.

Es importante mencionar que, para que el magistrado pueda reducir el importe de la garantía, el solicitante deberá hacer notar en la solicitud de la suspensión, o mediante escrito diverso, que la cantidad a garantizar excede su capacidad económica, pudiendo anexar todo tipo de documentación que apoye esta afirmación, así como argumentar que, de poder garantizar dicho crédito, tendría materialmente los mismos perjuicios de difícil o imposible reparación que si

la autoridad ejecutara el cobro del mismo.

De igual manera, el magistrado instructor, a su total discreción, podrá reducir el importe de la garantía si se tratara de un tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

3.3.- Medios para modificar la suspensión definitiva

3.3.1.- Recurso de reclamación de la suspensión definitiva

Antes de abordar este recurso, es de gran importancia señalar que únicamente procede el recurso de reclamación en contra de la resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva, dejando de lado el auto que conceda o niegue la suspensión provisional, debido a que el recurso de reclamación previsto por el artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo procede únicamente en contra de las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva del acto impugnado, para lo cual sirve de apoyo la siguiente Tesis:

Revista del TFJFA

Tesis: VI-J-2aS-56

Sexta Época.

Año IV.

No. 37.

Enero 2011.

p. 16

DESECHAMIENTO A LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, POR ACUERDO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR.- EL RECURSO DE RECLAMACIÓN ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLO.- En términos del artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sólo será

procedente el recurso de reclamación si éste se intentó en contra de sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, por lo que deberá considerarse improcedente este medio de defensa si el recurrente lo intenta en contra del acuerdo del Magistrado Instructor que desechó la solicitud de suspensión del acto impugnado, al no darse los supuestos legales para la procedencia de este recurso¹⁰⁰

Ahora bien, si, de considerarse que el fallo respecto de la suspensión fue erróneo por parte del Magistrado Instructor, procederá el recurso de reclamación de conformidad con el artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es importante precisar que, de manera especial, el plazo para presentar el recurso de reclamación, tratándose de la modificación de la suspensión definitiva o de cualquier medida cautelar, será de cinco días hábiles a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución interlocutoria que se desea modificar, para lo cual la Sala será la encargada de estudiar y resolver dicha medida.

Lo anterior es así toda vez que, por lo que hace al recurso de reclamación que se hace valer en contra de las resoluciones señaladas en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el término para interponerlo es de quince días y, aunque para el abogado postulante sería un error dejar pasar más de cinco días para solicitar la modificación a una suspensión definitiva, lo cierto es que el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es improcedente, pues, aun cuando tiene la misma denominación que el establecido en el artículo 62 de la propia ley, no pueden confundirse ya que ambos tienen reglas específicas diferentes, sirviendo de apoyo la siguiente Tesis:

¹⁰⁰ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Época, Tesis: VI-J-2aS-56, No. 37, Enero 2011, p. 16.

TesisVI-P-2aS-679

Sexta Época.

Año IV.

No. 37.

Enero 2011.

p. 304

RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN CONTRA DE LAS SENTENCIAS INTERLOCUTORIAS QUE CONCEDAN O NIEGUEN LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- El artículo 28, fracción X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que, el auto que decrete o niegue la suspensión provisional puede ser impugnado por las autoridades demandadas, mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la propia Ley, el cual deberá interponerse ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate. En cambio, el artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que, 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 de este Tribunal Federal, 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. Por lo anterior, si en contra de una sentencia interlocutoria que conceda o niegue la suspensión definitiva de la ejecución de la resolución impugnada la autoridad promueve el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dicho medio de impugnación es improcedente, pues aun

cuando tiene la misma denominación que el establecido en el artículo 62 de la propia ley no pueden confundirse ya que ambos tienen reglas específicas diferentes, pues mientras que el primero debe interponerse dentro de los quince días, correspondiente y su resolución corresponde a la Sala que conozca de la instrucción del juicio, el segundo debe interponerse dentro del plazo de cinco días y debe resolverlo la Sección de la Sala Superior en turno¹⁰¹

Es de destacarse que, con el simple hecho de presentar el recurso de reclamación, procede de oficio una suspensión de la ejecución, la cual subsistirá en tanto no se resuelva dicho recurso, lo que resulta una medida acertada para evitar lesionar la esfera jurídica del particular en el desarrollo del proceso.

Sin embargo, no se debe ser omiso en remarcar que muchos litigantes pueden manipular este recurso para convertirlo en un medio estratégico para retrasar la ejecución del acto de autoridad y convertirlo en una suspensión definitiva putativa. Es decir, suponiendo que desde la presentación de la demanda de nulidad, el magistrado conceda la suspensión provisional y posteriormente dicte sentencia interlocutoria negando la definitiva, inmediatamente se puede interponer el recurso de reclamación y obtener la suspensión que nos ofrece dicho recurso hasta su resolución, pudiendo persistir la parálisis del acto de autoridad durante gran parte del juicio, pudiendo esperar a que se constituya una prueba superviniente o a que la tramitación de los dos procesos sean suficientes para que la inactividad del acto de autoridad baste para que la Sala de Tribunal dicte sentencia definitiva con el acto virtualmente suspendido. Incluso si se determinara la legalidad del acto de autoridad impugnado, esta estrategia bastaría para que se pueda solicitar la suspensión en el siguiente medio de impugnación sin que el acto de autoridad se halla ejecutado.

Una vez admitido el recurso de reclamación contra la suspensión que se desea modificar, el Magistrado instructor correrá traslado a las partes involucradas

¹⁰¹ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Época, TesisVI-P-2aS-679, No. 37, Enero 2011, p.304.

para que en un término de cinco días expresen lo que a su derecho convenga. Al término de este plazo, con o sin agravios, la Sala dictará resolución en la cual podrá revocar o confirmar lo resuelto en el incidente de suspensión o, en su caso, el Pleno del Tribunal podrá ejercer su facultad de atracción y resolver el recurso en caso de considerarlo trascendente o si se requiriera fijar alguna jurisprudencia.

En este sentido, la parte solicitante deberá argumentar en su recurso que el estudio que el Magistrado Instructor realizó sobre la sentencia interlocutoria, en la que resolvió sobre la suspensión fue omisa, al no valorar que, de consumarse el acto de autoridad, los efectos que éste podrían causar al solicitante un daño irreparable y, por lo tanto, podría quedar sin materia el juicio, además de no contravenir las disposiciones de orden público y de interés social o, de ser así, el daño que se causaría con negar la suspensión sería mayor que el daño que sufriría la sociedad de concederlo

3.3.2- Prueba superveniente

Por lo que hace a la prueba superveniente “debe entenderse que este carácter lo da la ley a constancias que sean de fecha posterior a la demanda; o de fecha anterior, si la parte que las ofrece protesta no haberlas podido adquirir, o que no tuvo conocimiento de ellas, con anterioridad; pero en todo caso, esos documentos deben referirse a hechos de la Litis”¹⁰²

Pueden existir varios tipos de prueba supervenientes, desde la que puede tener relación directa con la litis – desvirtuando la legalidad de la resolución combatida – hasta las que sirvan para revocar el fallo de alguna resolución respecto a alguna medida cautelar; sin embargo, para efectos del presente capítulo, la prueba superveniente que se abordará es aquella que guarda relación directa con respecto a la sentencia interlocutoria de suspensión definitiva, no así la provisional, debido a que la prueba superveniente tiene un proceso especial para su desahogo.

¹⁰² Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Registro: 240137, Volumen 193-198, Cuarta Parte, Materia Civil.

Luego entonces, la prueba superveniente se puede presentar siempre y cuando no se haya dictado sentencia firme, y que de conformidad con el artículo 28 fracción IV y el artículo 25, párrafo tercero, ambas de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señalan que “mientras no se dicte sentencia firme, el Magistrado Instructor que hubiere conocido del incidente podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique”.

Es de señalarse que, si se presentara el hecho superveniente después de dictarse lo resuelto en el incidente, el magistrado instructor será el encargado de modificar o revocar la suspensión. Pero, por otro lado, en caso de presentarse la prueba superveniente después de haberse resuelto el recurso de reclamación, de conformidad con el artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Sala será la encargada de modificar o revocar lo resuelto en la reclamación.

Ahora bien, si de presentarse la prueba superveniente cuando la instrucción ya fue cerrada y, por la propia naturaleza del juicio, los autos hubieran sido turnados a Sala Superior para dictar sentencia, el promovente podrá ofrecer dicha prueba indistintamente, dirigiéndola ante la Sala Superior o la Sala de origen, para lo cual, en ambos casos, se devolverán los autos del juicio en que se actúe a la Sala de origen, ya que, como se dijo con anterioridad, es ella quien tiene la facultad de resolver lo conducente, sirviendo de apoyo la siguiente Tesis:

Tesis:III-PSS-143

Tercera Época.

Año V.

No. 54.

Junio 1992. p. 8.

JUICIO DE COMPETENCIA ATRAYENTE.- PRUEBAS
SUPERVENIENTES OFRECIDAS ANTE LA SALA SUPERIOR, UNA

VEZ CERRADA LA INSTRUCCION.- Toda vez que esta Sala Superior, conforme a lo dispuesto por los artículos 239 Bis, del Código Fiscal de la Federación, en relación con los artículos 15, fracción II, 30 fracciones IV y VII, 28, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación al artículo 242 del citado Código, carece de competencia para instruir los juicios de nulidad, ya que la instrucción de los juicios aún los de características especiales, de acuerdo a los numerales antes enunciados, corresponde únicamente a las Salas Regionales de este Tribunal, en tanto que a este órgano colegiado sólo le es permitido, una vez que ha quedado cerrada la instrucción, emitir la sentencia respectiva. Por lo que si estando en su poder un juicio de estas características al haber quedado cerrada la instrucción, se ofrecen pruebas supervenientes por alguna de las partes, procede devolver los autos del juicio atrayente a la Sala de origen, para que el Magistrado Instructor dicte el acuerdo correspondiente a dichas probanzas¹⁰³

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no contempla las reglas que debe seguir la presentación de la prueba superveniente, resultando aplicable de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, que regula tal situación, como se señala en el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en términos del cual “se dará vista a la parte contraria, para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga” antes de resolver sobre su admisión, ya que de no hacerlo se dejaría a la contraparte en estado de indefensión.

En ese sentido, para que una causa pueda ser considerada como superveniente y ser susceptible de admisión, ésta debe de reunir cuatro aspectos fundamentales, a saber:

a) La presentación de una prueba que no se hubiere materializado hasta

¹⁰³ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tercera Época. Tesis: III-PSS-143, No. 54, Junio 1992. p. 8.

después de la resolución que se pretende modificar o revocar, o de cuya existencia no se hubiere tenido conocimiento, para lo cual, de conformidad con el artículo 324 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberá declarar bajo protesta de decir verdad que no se tenía conocimiento de la misma.

b) Que esa prueba sea de tal naturaleza que pueda cambiar la situación jurídica que tenían las cosas antes de resolver sobre la suspensión definitiva.

c) Que el hecho invocado como superveniente guarde relación directa con los actos reclamados suspendidos o, en su caso, con aquellos por los que se negó.

d) Que no se haya pronunciado sentencia ejecutoria en el juicio de nulidad.

A manera de enfatizar los cuatro puntos anteriores, sirve de ejemplo la siguiente tesis:

Época: Quinta Época

Registro: 316816

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo CIII

Materia(s): Común

Tesis:

Página: 1683

SUSPENSION, CAUSA SUPERVENIENTE.

Por causa superveniente debe comprenderse un hecho que cambie el estado jurídico en que se encontraban las cosas al ser resultó el incidente y cuya naturaleza implica natural y jurídicamente, la revocación fundada y motivada, o bien que se efectúe en hecho posterior de autoridad, que por su conexidad

con los que han sido materia de la suspensión, modificada la resolución respectiva, extremos entre los que no puede quedar involucrada la prueba documental, por la que se trata de justificar hechos existentes con anterioridad a la resolución correspondiente¹⁰⁴

De esta manera, en la presentación de dicha prueba superveniente se debe hacer notar al magistrado instructor o en su caso a la Sala, que los hechos valorados por los cuales determinó el fallo que se intenta revocar, ahora son distintos y, por lo tanto, de no afectarse el interés social ni contravenirse las disposiciones del orden público, la suspensión es susceptible de modificarse.

El magistrado instructor o la Sala de origen en su caso, habiendo valorado lo dicho por ambas partes y tomando en cuenta la conexidad y el estado en que se puede tornar la respectiva medida, estará en facultad de modificar o no modificar la resolución de suspensión, para lo cual deberá de fundar y motivar las razones por las cuales decidió modificar o dejar en el mismo estado el respectivo fallo, sirviendo al respecto la siguiente Tesis:

VII-TASR-3NCII-16

Séptima Época.

Año II

Marzo 2012.

p. 295

MEDIDA CAUTELAR DEFINITIVA. SI AL OTORGARSE SE ALEGA DESPROPORCIONALIDAD AL FIJAR EL IMPORTE DE LA GARANTÍA, DEBE QUEDAR ACREDITADA AQUÉLLA, Y EN SU CASO, ACREDITAR LA CANTIDAD SUSCEPTIBLE DE CUBRIR POR DICHO CONCEPTO.- El argumento que se exponga por la peticionaria de una medida cautelar, de que es desproporcionada la cantidad que, para eficacia de la media otorgada en definitiva, se fija como garantía para la posible indemnización de los daños y perjuicios que se pudieran

¹⁰⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Registro: 316816, p. 1683.

ocasionar a la parte afectada; de no dictarse una resolución de fondo favorable a los intereses de la impetrante; o la manifestación de que se carece de los medios económicos para cubrirla, deben quedar fehacientemente acreditadas ante el Juzgador y, asimismo, debe acreditarse por algún medio o prueba idóneos y bajo protesta de decir verdad, cuál es la cantidad que es susceptible de cubrir por concepto de garantía, ya que de lo contrario, la conclusión necesaria lo es que se está ante meras afirmaciones gratuitas infundadas y, por ende, inatendibles¹⁰⁵

Por lo que, dentro del juicio de nulidad, la prueba superviniente es un medio que procura no dejar en estado de indefensión al particular y así poder modificar la sentencia interlocutoria que se haya dicta respecto a la suspensión definitiva.

¹⁰⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tesis VII-TASR-3NCII-16, Marzo 2012, p. 295.

4.- Conclusiones

En primer lugar es de afirmarse que la implementación de la Suspensión en nuestro sistema jurídico Mexicano es indispensable, debido a que resulta un medio eficaz para garantizar la protección del gobernado contra los actos de autoridad que por sus particulares características, puedan causar un daño injustificado o ilegal en la esfera jurídica del gobernado durante la tramitación de un procedimiento.

Pues si bien es cierto, que todo acto de autoridad debe armonizar la pluralidad de los intereses generales sobre el interés individual, e implementar las acciones necesarias que la Ley le permite para su realización; también es cierto que no debemos caer en el falso argumento en el cual se justifica que todos los actos de autoridad persiguen inmediatamente el interés social.

Lo anterior, debido a que la autoridad administrativa no es un ser omnisciente, pues esta conformada por servidores públicos que como seres humanos son limitados y cometen errores, (tanto de forma como de fondo) por lo que es tarea del solicitante de la medida suspensiva, hacer ver en su solicitud ante el juzgador que el acto es susceptible de paralización, de necesaria aplicación para preservar la materia del juicio y así evitar al particular un daño de difícil o imposible reparación, además de argumentar que de aplicarse, no se contravendría el orden público ni el interés social y finalmente analizar que dicha medida, no daría efectos restitutorios, que son propios de una sentencia definitiva.

A su vez, el juzgador al ser un integrante más de la sociedad, no sólo deberá limitarse en aplicar de forma seca y tajante los requisitos que nos marca la ley, sino que de manera completa, deberá meditar y considerar en la medida de lo posible, un correcto balance entre la ley y aquellos vertiginosos cambios que

ocurren día a día en nuestra realidad social, con la finalidad de balancear los posibles desenlaces que surgirían de la aplicación de dicha suspensión, a modo de no causar perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución.

Para lo cual se requiere no sólo un juzgador conocedor de la ley, sino una persona que verdaderamente esté informada sobre la realidad de la sociedad mexicana, es decir un integrante participativo e informado de la sociedad, que tenga la disposición de adentrarse a los aspectos sociales que tanto caracterizan a nuestro país, tratando de poner en balance todos estos aspectos, y luego tratar de resolver dicha medida en equilibrio con dichas consideraciones sociales y con la aplicación de la Ley, pues bien lo dijo Confucio "Mejor que el hombre que sabe lo que es justo, es el hombre que ama lo justo."¹⁰⁶

Ahora bien, los requisitos exigidos para conceder la suspensión deben procurar la igualdad procesal que debe subsistir en toda controversia, sin embargo, en cuanto a la garantía que se debe ofrecer ante la autoridad ejecutora tratándose de créditos fiscales resulta prácticamente una ejecución anticipada a favor de la autoridad, por lo que aunque podría resultar justificable la necesidad de asegurar el cumplimiento de la obligación por parte del gobernado para así salvaguardar el *interés público*, no se debe "justificar una amplia gama de actividades excesivas y abusivas de las autoridades fiscales, quienes se refieren al mencionado interés público como si se tratara de una esencia o entidad con vida propia a la que le debemos sumisión anticipada"

Por lo menos en este aspecto, considero como abuso el contemplar en dicha garantía las contribuciones adeudadas (actualizadas) los accesorios causados, así como los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. pues considero que el interés social quedaría totalmente satisfecho únicamente con la garantía del adeudo original, pues como se mencionó

¹⁰⁶ WIKIQUOTE [en línea] consultado el 21 de febrero de 2016, Disponible en: <https://es.wikiquote.org/wiki/Confucio>

anteriormente, resulta prácticamente una ejecución anticipada a favor de la autoridad y materialmente inhumana debido a la realidad económica que se vive nuestro país; de esta manera, si la resolución en el juicio contencioso determinara la legalidad de la resolución, no se vería vulnerado el interés social en lo absoluto y la autoridad únicamente ejecutaría sobre el monto adicional que se generó respecto del principal.

BIBLIOGRAFÍA

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.-, Vigésima Segunda Edición, 2001

Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa S.A. de C.V., México Distrito Federal, 2011

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina, 1982.

LEYES CONSULTADAS :

Código Civil Federal, publicada en el DOF en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio 3 y 31 de agosto de 1928, última reforma el 24 de diciembre de 2013.

Código Federal de Procedimientos Civiles, publicada en el DOF el 24 de febrero de 1943, última reforma el 9 de abril de 2012.

Código Fiscal de la Federación, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada en el DOF el 14 de marzo de 2014

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 5 de febrero 1917, última reforma publicada en el DOF el 7 de julio de 2014

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Nueva Ley publicada el 2 de abril de 2013.,

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el DOF el 1 de diciembre de 2005, última reforma el 24 de diciembre de 2013.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el DOF el 6 de diciembre de 2007, última reforma publicada en el DOF el 3 de junio de 2011.

ÍNDICE DE AUTORES.

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. *Proceso, Autocomposición y autodefensa (contribución al estudio de los fines del propósito)*, UNAM 1*, reimpresión México. 2000.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 4ª ed., Porrúa S.A. de C.V. México 1981.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 19. Ed, Porrúa S.A. de C.V., México, 2006.

BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y otra. *Derecho Romano*, 29 Ed, Porrúa S.A. de C.V. México, 2012.

BECERRA BAUTISTA, José. *El proceso civil en México*, 8ª Ed, Porrúa S.A. de C.V., MÉXICO, 1980.

BOVERO, Michelangelo, *Contro il governo dei peggiori*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

BURGOA ORIGUELA, Ignacio. *El juicio de Amparo*, 42ª Ed, Porrúa S.A. de C.V., México, 2004.

CALAFELL, Jorge Enrique, *La Teoría del Acto Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1994.

CALAMADREI, Piero. *Derecho procesal civil*, Biblioteca clásicos del derecho Volumen 2, Oxford University Press, México, 2002.

CÁRDENAS, Carlos. *Sistema Federal Mexicano*, Espiral Editora, S.A. de C.V. México, 2000.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. *La división de poderes y régimen presidencial en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

CARNELUTTI, Francesco. *Derecho procesal civil y penal*, Biblioteca clásicos del derecho procesal. Volumen 4, 4ª Ed, Harla, México 1997.

CASTELLANOS, Milton. *Del estado de derecho al estado de justicia*. Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2004.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, Ed, Porrúa S.A. de C.V., México, 2006.

CHÁVEZ CASTILLO, Raúl. *Juicio de amparo*, 2ª Ed, Oxford University Press-Harla México, S.A. de C.V., México, 1998.

COUTO, Ricardo, *Tratado Teórico-Práctico de la suspensión en el Amparo*, 4ª Ed, Porrúa S.A. de C.V., México, 1983.

FIX-FIERRO, Héctor, *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005.

GREENE, Robert y ELFFERS, Joost. *Las 48 leyes del poder*, Editorial Atlántida, 21a ed., Buenos Aires, 2010.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David. *Introducción al juicio de amparo*, 9ª Ed, Porrúa, S.A. de C.V., México, 1997

GONGORA PIMENTEL, Genaro David. *La suspensión en materia Administrativa*, 9ª Ed, Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.

GONZÁLEZ CHÁVEZ, Héctor. *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*, Porrúa, S.A. de C.V., México, 2006.

GORDILLO, Agustín. *El acto administrativo*, 2da Ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo. La defensa del usuario y del administrado*, 7a. ed., México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo*, Decimoquinta Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2013.

MARTÍNEZ GARCÍA, Hugo, *La Suspensión del acto reclamado en Materia de amparo*, Porrúa S.A. de C.V., México, 2005.

MINUTTI ZANATTA, Rubén. *Acceso a La Información Pública y a la Justicia Administrativa en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011.

NAVA NEGRETE, Alfonso y QUIROZ ACOSTA, Enrique. *Diccionario de derecho administrativo*, México UNAM-Porrúa, 2003.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *La Suspensión del Acto Administrativo*, Editorial Montecorvo, España, 2002.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil, introducción, personas y familia*. Porrúa S.A. de C.V. México, 1993.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, 19ª ed., Porrúa S.A. de C.V., México 1998.

TRON PETIT, Jean Claude. *Manual de Incidentes del Juicio de Amparo*, 2ª Ed, Themis colección de textos universitarios, México, 1999.

ZANOBINI, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Anayú, Vol. 1, Buenos Aires, 1954.