



ARTÍCULO

OPEN ACCESS

Análisis jurídico a la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo federal

Legal analysis of the suspension of the execution of the challenged resolution in the federal contentious-administrative proceeding

Jaime Arturo Ortega Vela

0009-0003-9532-8542

Recibido: 09 de enero 2024.

Aceptado: 14 de febrero 2024.

Sumario. I. Introducción. II. La tutela judicial efectiva y la suspensión de la ejecución. III. De la suspensión oficiosa. IV. De la temporalidad de la solicitud. V. Aspectos generales. VI. De las guardias en los periodos vacacionales del Tribunal. VII. Conclusiones. VIII. Fuentes consultadas.

Análisis jurídico a la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo federal

Legal analysis of the suspension of the execution of the challenged resolution in the federal contentious-administrative proceeding

Jaime Arturo Ortega Vela *

Resumen. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, creado como un instrumento para que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceso a la justicia frente a posibles desviaciones de la Administración Pública, ha demostrado eficacia en la impartición de justicia. Sin embargo, el presente trabajo destaca deficiencias en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, específicamente en la regulación para suspender la ejecución de resoluciones impugnadas. A pesar de su utilidad, esta medida no garantiza plenamente el derecho fundamental de tutela judicial efectiva. Se aboga por una reforma que permita al Tribunal otorgar la medida cautelar de oficio y que los ciudadanos la soliciten antes de presentar la demanda. Se advierten oportunidades para mejorar la regulación, buscando fortalecer el acceso a la justicia y asegurar la efectividad de la tutela judicial.

Palabras Clave: Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Tutela judicial efectiva, Medida cautelar, Reforma legal, Acceso a la justicia.

Abstract. The Federal Court of Administrative Justice, created as an instrument for citizens to exercise their right of access to justice in the face of possible deviations of the Public Administration, has proven to be effective in the administration of justice. However, this paper highlights deficiencies in the Federal Law of Contentious Administrative Procedure, specifically in the regulation to suspend the execution of challenged resolutions. Despite its usefulness, this measure does not fully guarantee the fundamental right to effective judicial protection. A reform is advocated to allow the Court to grant the precautionary measure ex officio and for citizens to request it before filing the lawsuit. There are opportunities to improve the regulation, seeking to strengthen access to justice and ensure the effectiveness of judicial protection.

Keywords: Federal Court of Administrative Justice, Effective judicial protection, Precautionary measure, Legal reform, Access to justice.

* Secretario de Acuerdos de Sala Regional – Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Lo expresado en este trabajo es a título personal no representa el punto de vista de ninguna institución. Email: jaime.ortegav@tfjfa.gob.mx

“En un ordenamiento procesal puramente ideal en el que la providencia definitiva pudiese ser siempre instantánea, de modo que, en el mismo momento en que el titular del derecho presentase la demanda se le pudiera inmediatamente otorgar justicia de modo pleno y adecuado, no habría lugar para las providencias cautelares”

Piero Calamandrei

I. INTRODUCCIÓN

Como medio de ejercicio del derecho de acceso a la justicia, el legislador dotó a los gobernados del juicio contencioso administrativo y dispuso la creación del hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa a fin de otorgar un instrumento mediante el cual las personas puedan hacer frente a la actividad de la Administración Pública cuando consideren que ésta se ha desapegado al marco jurídico.

Si bien ha resultado bastante efectivo el medio de defensa invocado y el Tribunal ha alcanzado un amplio desarrollo en la impartición de justicia, la regulación establecida en Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo para suspender la ejecución de la resolución impugnada a fin de evitar que se quede sin materia el proceso o se causen daños de difícil reparación aun no es la idónea para garantizar plenamente el derecho fundamental de tutela judicial efectiva, lo que se pretende hacer notar en el presente trabajo.

En los siguientes párrafos se exponen las razones que tenemos para considerar la necesidad de una reforma a la ley citada, destacando principalmente la conveniencia de que la medida cautelar en cuestión pueda proveerse oficiosamente por el Tribunal, así como que los gobernados estén en posibilidad de solicitarla previamente a la interposición de la demanda, además, se precisan algunos puntos adicionales en los que se advierten oportunidades para mejorar la regulación en cuestión.

II. LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN

En cumplimiento a la obligación que le impone al Estado el derecho fundamental de tutela judicial efectiva, para garantizar la subsistencia de la materia de juzgamiento y evitar daños de difícil reparación, el legislador dispuso las denominadas medidas cautelares en el juicio contencioso administrativo, las que tienen como finalidad otorgar un cumplimiento a los principios de justicia pronta y expedita, así como de plena ejecución de los fallos contenidos en el derecho fundamental citado.

Las medidas cautelares son “...una manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en el marco de las relaciones jurídico-administrativas”¹, asimismo, “...la tutela jurisdiccional no será efectiva si, al pronunciarse la sentencia, resulta difícil o prácticamente imposible la satisfacción de la pretensión”². En congruencia con lo anterior, consideramos que toda regulación de la suspensión de la ejecución de los actos administrativos debe permitir al gobernado el libre ejercicio de su derecho de acceso a la justicia y deben eliminarse los formulismos y requisitos desproporcionados que impidan que se otorguen las providencias de cautela, en atención al principio *in dubio pro actione* considerado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al dictar la jurisprudencia I.3o.C. J/4³ y por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.)⁴, ello sin soslayar los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de las instancias conforme a la *ratio* de la norma que las prevé.

Ahora bien, del artículo 17 constitucional, que dispone expresamente que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, de manera correlativa se desprende “...la obligación que tiene el Estado de instituir la administración de la justicia como servicio público”⁵ -lo que debe atenderse desde las funciones legislativa, administrativa

¹ DELPÍAZZO, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, Porrúa, México, 2005, p. 450.

² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*. 3ª. Ed. España, Editorial Civitas, 2001, p. 369.

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVI, enero de 2013, Tomo 3, Jurisprudencia: I.3o.C. J/4 (10a.), p. 1829.

⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, Tesis Aislada: 1a. CCXCI/2014 (10a.), p. 536.

⁵ FIX-FIERRO, Héctor, “comentario al artículo 17”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, Coord. CARBONELL, Miguel, t. I, 18ª Ed. México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 296.

y jurisdiccional-, por ende, que los justiciables tengan acceso a las medidas cautelares en el contencioso administrativo, incide en la observancia por parte del Estado Mexicano al principio de expeditéz -consistente en que los tribunales siempre deben estar disponibles para quien los requiera- y a la emisión de resoluciones de manera pronta, ello aunado a lo señalado por el sexto párrafo del artículo referido que dispone la obligación del Estado de establecer en las leyes los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales, elemento tendiente a la efectividad en la administración de justicia y cuyo alcance sería imposible si no se mantiene la materia de juzgamiento⁶.

Ahora bien, en virtud del contenido vigente de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, a fin de que se alcance una mayor observancia por parte del Estado Mexicano del derecho fundamental de tutela judicial efectiva, consideramos pertinente destacar las oportunidades de mejora que detectamos en la ley con la finalidad de que ésta continúe contribuyendo a una suficiente protección de los derechos de los particulares ante los actos de las autoridades administrativas.

III. DE LA SUSPENSIÓN OFICIOSA

El artículo 24 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que podrán decretarse las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, aunado a que el artículo 9, fracción V, del mismo ordenamiento dispone que deberá sobreseerse el juicio cuando éste quede sin materia.

Es fundamental la protección a los extremos señalados en el primero de los preceptos citados en el párrafo que antecede, pues de otra manera se haría nugatorio el derecho que se otorgó al gobernado para poder defenderse con plenitud de aquellos actos administrativos que estén fueran de orden legal. Conservar la materia de juzgamiento incluso se convierte en una cuestión de interés de la sociedad, al preocuparle a ésta que los medios de defensa en contra de actos arbitrarios sean efectivos, es decir, de nada

⁶ TESO GAMELLA, Pilar. *Medidas Cautelares en la Justicia Administrativa*. España, Editorial Tirant Lo Blanch, 2007, p. 39.

serviría el esfuerzo tanto del legislador como de la sociedad al otorgar ese tipo de herramientas al particular, si éstas pudieran ser inútiles, o bien, que aun y cuando favoreciera el fallo al demandante, éste hubiera sufrido un daño irreparable.

De esa forma, la intervención del Tribunal en los casos señalados –peligro de quedar sin materia y daño irreparable- debe ser oficiosa, y no depender del formulismo de la petición del actor al presentar su demanda, ello siempre y cuando, como lo dispuso el legislador, con la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada no se cause perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, en relación al *perriculum in mora* calificado “...como verdadera causa que autoriza la adopción de cualquier medida cautelar”⁷, e incluso señalado por algunos autores como un requisito de procedibilidad para las medidas cautelares⁸.

Incluso el legislador ha establecido en otras disposiciones del mismo ordenamiento la actuación oficiosa del Tribunal en beneficio de lo que le interesa a la sociedad, como lo es que los actos sean emitidos por autoridades competentes para ello en cumplimiento del artículo 16 Constitucional. En efecto, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 51, antepenúltimo párrafo, constriñe al Tribunal al análisis obligatorio de la competencia de la autoridad emisora de las resoluciones que se someten a su jurisdicción, es decir, no resulta necesario que el actor enderece algunos de sus conceptos de impugnación para que el juzgador pueda declarar una ilegalidad en torno a tal tópico, una vez alcanzada la etapa procesal oportuna.

Otras legislaciones, como lo son la Ley de Amparo y la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, contemplan la posibilidad de que se decrete oficiosamente la suspensión de la ejecución del acto controvertido, lo que resulta un indicador para estimar que la intención de tal medida no es desproporcionada, máxime si consideramos que por disposición de la ley los actos administrativos se presumen legales y pueden ejecutarse en cualquier momento dada su naturaleza mientras no se dicte la medida cautelar correspondiente.

Además de las razones expuestas en los párrafos inmediatos anteriores, consideramos que si la única diferencia entre una medida cautelar otorgada de oficio y

⁷ CALDERÓN CUADRADO, María Pía, *Las Medidas Cautelares Indeterminadas en el Proceso Civil*, Editorial Civitas, España, 1992, p. 45.

⁸ ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel, “Las Medidas Cautelares Positivas en Materia Fiscal”, *Temas Selectos Sobre la Reforma Fiscal 2008*, Coords. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo y CAMARGO GONZÁLEZ, Ismael, Editorial Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2008, p. 52.

una a petición de parte consiste precisamente en la solicitud, sin existir distinción entre los requisitos de procedibilidad o de efectividad para otorgarla, no encontramos justificación alguna para que no establezca la ley la facultad del Tribunal para dictar tal providencia de cautela, no obstante el actor haya omitido solicitarla, siempre que sea en aras de mantener la materia de juzgamiento y evitar daños irreparables.

Para citar ejemplos que justifican la postura asumida, podemos señalar la sanción administrativa que dispone la fracción II del artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, consistente en suspensión del empleo, cargo o comisión por un período de uno a treinta días naturales. En ese caso específico -el cual no trata de una infracción grave ni en la que su paralización cause perjuicio al interés social- si al presentar su demanda la parte actora omitió solicitar la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, indiscutiblemente se corre el riesgo de que se ejecute la totalidad de la sanción mientras se substancia el proceso, incluso ocasionando un daño moral al hacerse pública la sanción en el registro de servidores públicos sancionados. Al respecto, podemos observar el rubro de la jurisprudencia 2a./J. 34/2004 que dispone: RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO ASÍ EN RELACIÓN CON EL CESE, PUES EN ESTE ÚLTIMO CASO SE AFECTA EL INTERÉS PÚBLICO⁹.

Presenta el mismo riesgo también la clausura temporal de establecimientos comerciales que como medida de apremio imponen las autoridades administrativas, cuya ejecución material puede concluir de manera completa mientras se sustancia el proceso, lo que podría implicar daños irreparables, tanto morales como económicos. Al respecto, podemos observar la jurisprudencia 2a./J. 7/92 con el rubro: “SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA DE LA. TRATÁNDOSE DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO”¹⁰.

Como último ejemplo, podemos citar aquellas resoluciones administrativas a través de las cuales las autoridades migratorias ordenan la expulsión de un extranjero, en términos de la Ley General de Población, acto administrativo que, de ejecutarse, dejaría

⁹ Tesis: 2a./J. 34/2004. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, abril de 2004, p. 444.

¹⁰ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 56, agosto de 1992, Tesis: 2a./J. 7/92.

sin materia el juicio y haría nugatorio el derecho de defensa de la persona afectada. Con relación a ello, podemos observar la jurisprudencia P./J. 80/2007 con el rubro siguiente: “SUSPENSIÓN DE OFICIO. PROCEDE DECRETARLA DE PLANO CONTRA LA EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS ORDENADA POR UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CON FUNDAMENTO EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN”¹¹.

Como se advierte de los ejemplos citados consisten, unas en sanciones que se ejecutan por un tiempo determinado resultando actos continuos o de tracto sucesivo y, otra de manera definitiva, cuyos efectos fenecen de manera irreversible al consumarse, por tanto, un juicio instaurado en contra de un acto administrativo de tal naturaleza, en los cuales el demandante, ya sea por error u omisión, o una defensa deficiente, no solicite la medida cautelar de suspensión, estaría destinado a quedar sin materia o dejar de observar la finalidad del proceso mismo, minimizando entonces la tutela jurisdiccional solicitada al Tribunal. Por ello, consideramos necesario que en la ley adjetiva se disponga la facultad del juzgador para, en aquellos casos de notorio riesgo de quedar sin materia el juicio o que se causen daños irreparables, de manera motivada y debidamente justificada se otorgue de manera oficiosa la providencia de cautela de mérito.

Si bien, Carballo Balvanera expone que debe excluirse del juicio contencioso administrativo la posibilidad de que la suspensión se conceda de oficio al señalar que “...es necesario tener para ello mayor experiencia en identificar los supuestos en los que, por su significado para la garantía de seguridad jurídica de los particulares, pudiera justificarse una protección directa del tribunal”¹², consideramos que, actualmente, al menos en los casos apuntados en el presente trabajo y de otros tantos no precisados en el mismo, la experiencia y desarrollo de la impartición de justicia administrativa en la actualidad, así como la existencia de un amplio acervo jurisprudencial, permitiría ya al legislador, identificar algunos de los casos en los que la protección directa del Tribunal resultaría factible, previo desarrollo de las hipótesis normativas y su incorporación al texto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹¹ Tesis: P./J. 80/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 15.

¹² CARBALLO BALVANERA, Luis, “La suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal. Necesidad de una nueva regulación”, *Temas Selectos sobre la Reforma Fiscal 2008*, Coords. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo y CAMARGO GONZÁLEZ, Ismael, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2008, p. 23.

IV. DE LA TEMPORALIDAD DE LA SOLICITUD

Ante el peligro en la demora por la inminente ejecución de un acto administrativo y considerando el derecho de acceso a la justicia, estimamos necesario reconsiderar lo dispuesto por la ley con relación a la temporalidad en que puede solicitarse la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada. Con relación a ello, cabe precisar que conforme al texto vigente de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo las medidas cautelares, incluida la suspensión, sólo pueden decretarse hasta una vez que haya iniciado el juicio, es decir, que se haya presentado la demanda.

No obstante ello, es notorio que los plazos para la interposición del juicio contencioso administrativo federal -largos en relación a otros procesos- fueron dispuestos por el legislador considerando la complejidad que en ocasiones representa la materia fiscal e incluso con el fin de que pudiera esgrimir el enjuiciable una adecuada defensa, como se advierte del artículo 13, fracción I, inciso a), de ley adjetiva respectiva, del cual se desprende el término genérico de treinta días hábiles siguientes a que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

Ante tales elementos, la limitación que dispone la ley para que se decrete la suspensión siempre que ya se hubiere interpuesto la demanda, puede alcanzar el extremo de que el enjuiciable se encuentre en la disyuntiva de elegir, por una parte, si prefiere alcanzar el beneficio de la suspensión presentando su demanda lo más pronto posible, o bien, correr el riesgo que se ejecute el acto que pretende impugnar con todos los efectos que ello implique, pero gozar del plazo que la ley le concede para estructurar y proponer una buena defensa, máxime considerando que en ocasiones ello puede resultar una tarea muy laboriosa. Indiscutiblemente, ante tal disyuntiva se limita al enjuiciable a tomar uno de los dos caminos, cuando en esencia la intención del legislador es que el particular esté en posibilidad de gozar de ambas prerrogativas, una consistente en el goce pleno del acceso a la justicia, y otra que se evite todo menoscabo posible que pudiera ocasionar un acto contrario a la propia ley.

Si bien, Gascón Inchausti expone que “...no hay motivos aparentes para permitirle anticipar la solicitud de la medida cautelar a la demanda principal”¹³, señalando

¹³ GASCÓN INCHAUSTI, Fernando, *La Adopción de las Medidas Cautelares con carácter previo a la Demanda*, Cedecs Editorial, España, 1999, p. 41.

además que “...es más seguro convencer al Juez de la apariencia de derecho en que consiste el *fumus boni iuris* a través de un completo y detallado escrito de demanda, que a través de una simple petición de medidas cautelares”¹⁴, nuestra opinión es divergente, pues resultaría conveniente que el ordenamiento jurídico en análisis considere la posibilidad de que se solicite la suspensión, aun y cuando no se haya presentado la demanda, lo que permitiría al enjuiciable aprovechar en su máximo el plazo que le otorga la ley para esgrimir su defensa y presentar oportunamente el escrito de demanda, sin el temor de una ejecución que pudiera ocasionarle daños de difícil reparación. Ello sin perjuicio de que tal medida se ratificara o revocara al emitirse el acuerdo de radicación respectivo o dejarse sin materia al no presentar el actor el escrito inicial de demanda.

Es importante destacar que lo considerado en el párrafo que antecede, por cuestión lógica, no podría resultar aplicable para aquellos casos en los que el enjuiciable desconoce la resolución impugnada, al no actualizarse la necesidad de un margen amplio para esgrimir su defensa, ya que en términos del artículo 16 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, tal extremo corresponde a la ampliación de demanda. Por ello, para el acceso de un proveído de suspensión previamente a la presentación de la demanda, resultaría indispensable que el solicitante exhibiera la resolución impugnada y su constancia de notificación, a fin de que el juzgador valore la posibilidad de concederla en virtud de la naturaleza del acto, así como el ámbito temporal de aplicación que tendría la providencia respectiva considerando la fecha en que fenezca el plazo para interponer el juicio.

En estrecha relación a lo anterior, tenemos que el artículo 384 del Código Federal de Procedimientos Civiles dispone que antes de iniciarse el juicio pueden decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente, lo que si bien no es aplicable supletoriamente a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, al precisar ésta con claridad que tal posibilidad únicamente será factible a través de las medidas cautelares hasta una vez iniciado el juicio, sin embargo el referido precepto legal nos marca una pauta en cuanto a que el legislador federal ha dispuesto reglas similares a lo que se propone en este punto.

¹⁴ Ídem.

V. ASPECTOS GENERALES

Apuntadas las necesidades anteriores, puntualizamos algunas de las imprecisiones que advertimos del análisis realizado a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en relación con la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada.

a. Del autorizado jurídico. Primeramente, tenemos que el primer párrafo del artículo 28 de la ley, dispone que la solicitud presentada por el actor o su representante legal deberá tramitarse bajo lo normado por ese precepto legal. Esto admite la interpretación en el sentido de que tal medida cautelar solamente puede ser solicitada por el actor o su representante legal, excluyendo de esa manera a los autorizados a que hace referencia la primera parte del último párrafo del artículo 5 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, máxime que este último precepto no lo prevé.

Bajo ese tenor resulta conveniente, dada la naturaleza e importancia de la suspensión para mantener la materia del juicio o evitar daños irreparables al demandante, que se incluya en el texto legal del artículo 5° referido la facultad del licenciado en derecho que haya sido autorizado por el demandante de solicitar la suspensión una vez iniciado el juicio, o bien, modificarse el primer párrafo del artículo 28, para no excluir implícitamente al referido autorizado.

Cabe precisar que la falta de precisión de cuestiones similares ha provocado incluso el pronunciamiento de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como es el caso de la tesis de jurisprudencia número 1a./J. 37/2011 con el rubro “AUTORIZADO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN LOS TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. CARECE DE ATRIBUCIONES PARA AMPLIAR LA DEMANDA”¹⁵. Aunado a ello, es relevante destacar que contrario al artículo 5 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el artículo 12 de la Ley de Amparo dispone expresamente que el autorizado podrá solicitar la suspensión del acto reclamado.

b. Del auto que decrete la suspensión provisional. La fracción III inciso c) del artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, XXXIII, junio de 2011, p. 68. Tesis 1a./J. 37/2011.

el Magistrado Instructor deberá pronunciarse concediendo o negando la suspensión provisional de la ejecución de la resolución impugnada a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la solicitud.

A fin de provocar mayor certeza a la disposición legal citada, resulta conveniente que se precise en el texto normativo que para el cumplimiento de tal obligación del juzgador no representaría impedimento el que no se haya pronunciado aún en relación con la admisión o desechamiento de la demanda, o que el solicitante no hubiere aportado copias de su solicitud para el traslado. Ello atendiendo a la urgencia que naturalmente caracteriza a la medida cautelar en cuestión, máxime que la falta de claridad de la disposición referida puede implicar una interpretación por parte del juzgador en sentido contrario al propuesto, es decir, que no se tramite la medida hasta en tanto no se admitiera la demanda o ante la falta de copias de la solicitud, resultando en perjuicio del enjuiciable.

c. De la vista a la contraparte con la modificación o revocación de la suspensión. La fracción IV del artículo 28 en análisis dispone que mientras no se dicte sentencia en el juicio, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, no obstante, el referido precepto no establece que deba otorgársele vista a la contraparte, lo que indudablemente en el caso de no realizarse le dejaría en estado de indefensión rompiendo el equilibrio procesal.

Por ello, resulta necesario agregar a tal disposición la obligación del Magistrado Instructor de dar vista a la parte que le afecte la modificación o revocación de la suspensión decretada por el Tribunal, a fin de respetar su derecho de audiencia. De esa manera, cuando una de las partes solicite la modificación o revocación de la suspensión decretada, y el Instructor tenga elementos para tal efecto deberá hacerlo provisionalmente, hasta en tanto la contraparte se manifieste u ofrezca las pruebas que a su derecho convinieren, o bien le feneciera el plazo que en su caso se le otorgue.

d. Del incidente para hacer efectiva la garantía. Cuando la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada pudiera causar daños o perjuicios a terceros, el demandante deberá otorgar garantía para resarcirlo, asimismo, cuando el tercero pretenda que aun otorgada tal caución se ejecute la resolución impugnada, deberá consignar la contragarantía respectiva.

Además de lo anterior, la fracción V del artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado Instructor ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada, asimismo, en caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso del tercero y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante la autoridad.

No obstante lo precisado, tal disposición jurídica no establece la vía a través del cual habrán de hacerse efectivas las garantías o las contragarantías, así como el acreditamiento de los daños y perjuicios causados, por lo que resulta necesario que se disponga que tal trámite deberá hacerse a través de un incidente, en términos del último párrafo del artículo 39 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. De esa forma se otorgaría certeza del trámite a seguir, aunado a que con el incidente se escucharía a ambas partes antes de que el Tribunal resolviera respecto de los daños y perjuicios y juzgara con relación a la procedencia o no de hacer efectivas las garantías.

e. Del recurso de reclamación. Es el artículo 62 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo el que regula el medio de impugnación que debe interponerse en contra de las resoluciones que concedan, nieguen, modifiquen o revoquen cualquiera de las medidas cautelares previstas en esa ley, entre ellas la suspensión, sin hacer distinción de que se trate de una medida provisional o una definitiva.

Al respecto, encontramos que la parte final del segundo párrafo de ese precepto legal dispone, al menos en apariencia, la suspensión que por ministerio de ley se concede al precisar que “La sola interposición suspende la ejecución del acto impugnado hasta que se resuelva el recurso”, disposición que consideramos no puede interpretarse literalmente, sino de manera sistemática en conjunto con los demás preceptos que regulan a las medidas cautelares, pues de lo contrario se corre el riesgo de llegar a la conclusión de que la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada es procedente en contra de cualquier acto, aun y cuando con ello se contravinieran disposiciones de orden público y se causaran perjuicios relevantes al interés social, aunado a que es vaga la disposición en relación al interés fiscal.

Además, el texto del referido precepto legal no constriñe al Magistrado Instructor a pronunciarse en el acuerdo de admisión al recurso respecto a la referida suspensión, por lo que aun y cuando dispone que la sola interposición suspende la

ejecución del acto impugnado, conviene que el juzgador emita el pronunciamiento respectivo a fin de que se comunique a las demás partes.

Por lo anterior, se propone adicionar el referido precepto legal con la obligación del Magistrado Instructor de pronunciarse en relación a la suspensión en el acuerdo que admita el recurso, así mismo que se reitere la limitante que dispone el artículo 24 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo relativa al perjuicio al interés social o la contravención al orden público, aunado a que deberá estar condicionada a las garantías dispuestas por el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

VI. DE LAS GUARDIAS EN LOS PERIODOS VACACIONALES DEL TRIBUNAL

La reforma al artículo 24 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y del artículo 55 de la Ley Orgánica del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, dispuso la conformación de guardias para la atención de las medidas cautelares urgentes que soliciten los justiciables durante los periodos vacacionales del citado tribunal. Consideramos que tal medida tomada por el legislador tuvo como finalidad, o bien, tiene como uno de sus efectos más contundentes, otorgar un cumplimiento más amplio al derecho fundamental de tutela judicial efectiva principalmente en el principio de justicia expedita.

En relación a lo anterior, el artículo 24, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el artículo segundo del Acuerdo General G/JGA/45/2018 de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por el que se aprueban los Lineamientos para las guardias durante los periodos vacacionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2018, habilitan al personal designado para resolver la medida cautelar que le sea solicitada cuando sea urgente y que sea presentada durante el periodo vacacional.

Consideramos que, si bien el texto normativo es claro al señalar que únicamente se resolverán durante la guardia las medidas cautelares urgentes, ni el legislador, ni la

Junta de Gobierno y Administración del Tribunal precisaron las hipótesis o presupuestos a valorar para que sean calificados con tal adjetivo, dejando al arbitrio de cada juzgador tal ponderación. Ante tales disposiciones podríamos llegar al extremo de considerar que las medidas cautelares sólo deben atenderse en la guardia cuando existan actos cuya ejecución sea inminente y cuando fuera latente que de no emitirse se pudieran ocasionar daños de difícil reparación, por tanto, consideramos debe eliminarse el adjetivo de “urgente” a fin de evitar que sea interpretado excluyendo alguna medida cautelar que soliciten los enjuiciables.

Por otra parte, como precisamos, el acuerdo G/JGA/45/2018 habilita al Magistrado que cubra la guardia para atender únicamente aquellas solicitudes de medidas cautelares presentadas durante el periodo vacacional. Tal límite temporal restringe la actuación del Tribunal durante la guardia y no permite –al no habilitar al Magistrado para ello- que se resuelvan en ese periodo aquellas solicitudes de medidas cautelares que se hayan presentado antes de esos momentos no obstante no hayan sido acordadas oportunamente. Con tal limitación puede presentarse el caso de que solicitudes de medidas cautelares presentadas previamente al inicio de la guardia y que no hayan sido acordadas antes del periodo vacacional, no puedan ser atendidas sino hasta una vez concluido tal periodo, lo que indudablemente contravendría el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por otra parte, tenemos que las disposiciones aplicables no distinguen específicamente el medio de presentación por el que los justiciables deban interponer sus solicitudes de medidas cautelares durante el periodo vacacional del Tribunal, por lo que el Magistrado que cubra la guardia debe atenderlas sin hacer distinción alguna en relación a tal cuestión. Las promociones de los enjuiciables pueden presentarse personalmente en la Oficialía de Partes del Tribunal, enviarse por correo certificado con acuse de recibo, o bien, mediante el sistema de justicia en línea. Bajo ese tenor, consideramos que a fin de atender cabalmente el encargo para el cual se habilita al personal de guardia, deben resolverse las solicitudes de medidas cautelares con independencia del medio de presentación, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que se dé un trato inequitativo a los justiciables en relación a su domicilio e incluso a su capacidad económica en el caso de no poder trasladarse al lugar donde tiene su sede la Sala competente, entre otros factores que se pueden presentar.

VII. CONCLUSIONES

La suspensión de la ejecución de la resolución impugnada es una medida cautelar cuyo objeto es mantener la materia de juzgamiento y evitar daños de difícil reparación a los enjuiciables, por lo tanto, la normatividad que para la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada disponga la ley adjetiva debe ser la idónea a fin de no hacer nugatoria la razón por la que el legislador dispuso las medidas de cautela y así dar cabal cumplimiento a la obligación correlativa que al Estado le impone el derecho fundamental de tutela judicial efectiva.

En tal virtud, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental referido, debe ampliarse el ámbito temporal de presentación de la medida cautelar de suspensión de la ejecución de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo federal, a fin de que pueda solicitarse antes de la presentación de la demanda y el gobernado tenga oportunidad de disfrutar plenamente del plazo que la ley dispone para la interposición de la demanda, sin la premura de la inminente ejecución.

Por otra parte, para aquellos casos en que sea inminente que con la ejecución de los actos administrativos cuya legalidad se controvierta quede sin materia el juicio o se causen daños de difícil reparación, a fin de otorgar una mejor observancia al derecho fundamental de tutela judicial efectiva, debe incluirse en la legislación la posibilidad de que mediante una debida motivación y justificación el Tribunal dicte de manera oficiosa la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada.

Por último, advertimos que existen oportunidades de mejora –apuntadas en este trabajo- en las normas que regulan a la medida cautelar de suspensión en el juicio contencioso administrativo, por lo que debe realizarse una reforma integral, primeramente, a fin de mantener y reforzar la esencia garantista de tal instrumento jurídico y, en consecuencia, otorgar un mayor cumplimiento al derecho a la tutela judicial efectiva.

VIII. FUENTES CONSULTADAS

CALDERÓN CUADRADO, María Pía, *Las Medidas Cautelares Indeterminadas en el Proceso Civil*, Editorial Civitas, España, 1992.

CARBALLO BALVANERA, Luis, “La suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal. Necesidad de una nueva regulación”, *Temas Selectos sobre la Reforma Fiscal 2008*, Coords. Armienta Hernández, Gonzalo y Camargo González, Ismael, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2008.

DELPÍAZZO, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, Porrúa, México, 2005.

FIX-FIERRO, Héctor, “comentario al artículo 17”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, Coord. Carbonell, Miguel, t. I, 18ª Ed. México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

GASCÓN INCHAUSTI, Fernando, *La Adopción de las Medidas Cautelares con carácter previo a la Demanda*, Cedecs Editorial, España, 1999.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*. 3ª. Ed. España, Editorial Civitas, 2001.

ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel, “Las Medidas Cautelares Positivas en Materia Fiscal”, *Temas Selectos Sobre la Reforma Fiscal 2008*, Coords. Armienta Hernández, Gonzalo y Camargo González, Ismael, Editorial Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2008.

TESO GAMELLA, Pilar. *Medidas Cautelares en la Justicia Administrativa*. España, Editorial Tirant Lo Blanch, 2007.

Tesis y Jurisprudencia.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, abril de 2004, p. 444. Tesis: 2a./J. 34/2004.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, XXXIII, junio de 2011, P. 68. Tesis: 1a./J. 37/2011

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVI, enero de 2013, Tomo 3,
Jurisprudencia: I.3o.C. J/4 (10a.), p. 1829.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre
de 2007, p. 15, Tesis: P./J. 80/2007.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 56, agosto de 1992, Tesis: 2a./J.
7/92.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, Tesis
Aislada: 1a. CCXCI/2014 (10a.), p. 536.