

Ciudad de México, junio de 2020.

Efecto colateral al Juicio Contencioso Administrativo

Por Jorge Rosales Fernández¹

El pasado 7 de mayo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 146/2019 suscitada entre el criterio sostenido por la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 306/2016², y el sustentado por la Segunda Sala en la contradicción 222/2015³.

La contradicción en comento surgió derivado de que la Primera Sala sostuvo que conforme a la Ley de Amparo vigente, la acreditación de daños de difícil reparación, derivados de la ejecución del acto reclamado, no constituye un requisito para la procedencia de la suspensión en el juicio de amparo, cuando el quejoso aduce tener *interés jurídico*, mientras que la Segunda Sala concluyó lo contrario, al señalar que la acreditación de los daños de difícil reparación si constituyen un requisito de procedencia de la referida medida cautelar.

Cabe señalar que si bien es cierto que el criterio que sostuvo la Segunda Sala no distinguió entre los requisitos de procedencia de la suspensión en el juicio de amparo cuando se alega un *interés legítimo* o uno *jurídico*, pues la materia de dicha contradicción versó únicamente sobre si era necesario o no agotar el juicio contencioso administrativo federal antes de acudir al juicio de amparo, también lo es que al analizar si se establecían mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que en la Ley de Amparo, determinó que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado constituyen un requisito de procedencia de la suspensión, actualizándose el punto de contradicción en los criterios que se analizan.

Al resolver la contradicción, el Pleno consideró que el criterio que debe prevalecer es el sostenido por la Primera Sala, es decir, que la acreditación de los daños y perjuicios de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituyen un requisito de procedencia de la medida cautelar al invocar *interés jurídico*, lo cual fue aprobado por nueve votos a favor con reserva de votos concurrentes de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Fajart, Laynez Potisek y dos en contra por los Ministros Pérez Dayán y Yasmín Esquivel Mossa, quien anunció voto particular.

Lo anterior, en virtud de que al realizar un análisis histórico-evolutivo del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos, el Pleno del Máximo Tribunal concluyó que el hecho de que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011 se eliminará lo referente a la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que ocasione el acto reclamado, atendía a privilegiar la discrecionalidad de los jueces, estableciendo su obligación de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social, el orden público y la apariencia del buen derecho, fortaleciendo así el rol protector de la medida cautelar.

En efecto, antes de dicha reforma, la primera parte de la fracción X del artículo 107 constitucional, disponía que: "Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público". Sin embargo, derivado de la citada reforma se modificó dicha fracción, para quedar:

Ciudad de México, junio de 2020.

Efecto colateral al Juicio Contencioso Administrativo

"Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social."

Aunado a lo anterior, el Pleno consideró que la Ley de Amparo vigente, al regular la suspensión, únicamente refiere a la reparación de daños y perjuicios en sus artículos 131⁴ y 139⁵, sin que ninguno de dichos preceptos establezca como requisito de procedencia que se ocasionen daños de difícil reparación para el caso que el quejoso alegue un *interés jurídico*.

En ese sentido, si bien es cierto que el artículo 131 de la Ley de Amparo establece como requisito la acreditación del daño inminente e irreparable, también lo es que esa obligación sólo nace tratándose de asuntos en los que el quejoso alegue tener un *interés legítimo*.

Así, resulta claro que la intención del legislador no fue la de establecer dicha regla para todos los casos en los que se solicite la suspensión, sino sólo en aquellos en los que se afecten los derechos difusos o colectivos de los quejosos, evidenciando que el citado artículo 131 de la Ley de Amparo pretende evitar que se suspendan medidas que no puedan dañar a los quejosos.

Asimismo, nuestro Máximo Tribunal consideró que el artículo 139 de la Ley de Amparo se refiere a una suspensión provisional *otorgada de oficio*, en aquellos casos en los que el órgano jurisdiccional advierta que la ejecución inminente del acto reclamado puede ocasionar perjuicios de difícil reparación para el quejoso, por lo que no establece como requisito general de procedencia la acreditación de daños de difícil reparación.

Ahora bien, es verdad que consideramos que el criterio prevaleciente es correcto, sin embargo, el mismo tiene un efecto colateral sustancial en el juicio contencioso administrativo, pues al prevalecer el criterio consistente en que la acreditación de los daños y/o perjuicios del acto reclamado no constituye un requisito de procedencia de la medida suspensiva, da lugar a que los gobernados puedan o no agotar el principio de definitividad, teniendo plena libertad para acudir al juicio de amparo indirecto para combatir actos administrativos que afecten su esfera jurídica sin acudir al juicio de nulidad previamente.

Lo anterior es así, en virtud de que en términos del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ("LFPCA"), la suspensión de la ejecución del acto administrativo siempre será concedida cuando; (i) no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y, (ii) sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen con la ejecución del acto impugnado.

En ese sentido, el hecho de que la LFPCA prevea como requisito para conceder la suspensión, el acreditamiento de los daños o perjuicios que se causen con la ejecución del acto implica que existan mayores requisitos a los establecidos en la Ley de Amparo, actualizando con ello la excepción de procedencia del juicio de amparo prevista en la fracción XX de artículo 61 de dicha Ley⁶.

Ciudad de México, junio de 2020.

Efecto colateral al Juicio Contencioso Administrativo

Con esa simple justificación, a criterio de quien suscribe, los gobernados podrán acceder al amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa para combatir los actos administrativos que les causen perjuicio, sin tener que agotar previamente el juicio contencioso administrativo.

En efecto, este criterio podría tener implicaciones relevantes en nuestro sistema jurídico, pues por un lado minimiza la actividad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a todos aquellos Tribunales Contenciosos locales que prevean como requisito para la concesión de la medida suspensiva, la acreditación de los daños o perjuicios en la ejecución del acto administrativo, cuya especialización y razón de ser es la de impartir justicia en las contiendas administrativas y, por otro, podría generar una carga excesiva en los Juzgados de Distrito obligándolos a conocer sobre cuestiones de legalidad a través de un medio de control constitucional.

Al respecto, los Ministros Pérez Dayán y Yasmín Esquivel Mossa señalaron dichas implicaciones durante la sesión en la que se resolvió la contradicción de tesis, sin embargo, el Ministro Presidente afirmó que al no ser materia de la contradicción, no podría existir un pronunciamiento en ese sentido, concluyendo que tendría que discutirse hasta que eventualmente llegue a Pleno un asunto en el que se discuta ese punto en particular.

Así las cosas, el TFJA y los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa tendrán que lidiar con este criterio hasta en tanto la discusión no sea escalada a nuestro Supremo Tribunal, o bien, sea reformado el artículo 28 de la LFPCA para eliminar dicho requisito. Mientras tanto, el golpe ya fue dado y el contencioso administrativo podría verse opacado por los beneficios que otorga el juicio de amparo en materia de suspensión.

Atentamente,

Mañón Quintana Abogados, S.C.

Jorge Rosales Fernández | jorge.rosales@mqsc.mx

Ciudad de México

Córdoba 42, Piso 5 - B,
Roma Norte, 06700,
Ciudad de México

C. +52 (55) 8438.0000
D. +52 (55) 8438.0001
contacto@mqsc.mx

Tijuana

Misión de San Javier 10643,
suite 400, piso 4, Zona Río,
22010, Tijuana, B.C.

C. +52 (664) 615.7150

Ciudad de México, junio de 2020.

Efecto colateral al Juicio Contencioso Administrativo

¹ Jorge es abogado con más de diez años de experiencia en Contratación Pública, Litigios Administrativos, Litigios Civiles- Mercantiles y Protección al Consumidor, enfocando su práctica profesional en asesorar y representar principalmente empresas del sector automotriz, inmobiliario, retail, tecnología y seguridad privada, así como a instituciones bancarias, financieras y de seguros. Es egresado de la Universidad La Salle en la Ciudad de México y es candidato para obtener el grado de Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Panamericana. Es miembro de Mañón Quintana Abogados, S.C., desde 2013, en donde es socio del área de Derecho Administrativo.

² **Jurisprudencia:** 1a./J. 72/2017 (10a.), Décima Época, Registro 2015700, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, Común, Página 387.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. LA ACREDITACIÓN DE LOS DAÑOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OTORGARLA.

³ **Jurisprudencia:** 2a./J. 27/2016 (10a.), Décima Época, Registro: 2011289, Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, Materias Administrativa y Común, Página 1194.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CONFORME A LA LEY DE AMPARO, EN ESENCIA, SON IGUALES A LOS QUE SE OTORGAN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

⁴ **Artículo 131.** Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.

⁵ **Artículo 139.** En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional.

⁶ El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

Se exceptúa de lo anterior:

[...]

XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

* Este documento contiene la valoración profesional de los abogados de Mañón Quintana Abogados, S.C., conforme al supuesto planteado en este documento. Consideramos que existen fundamentos sólidos y serios para sustentar las opiniones aquí expresadas; sin embargo, como en todo ejercicio de interpretación, no podemos garantizar que las autoridades compartan este criterio. En caso de controversia, será necesario acudir ante los Tribunales competentes para defender los criterios aquí contenidos.

** La presente opinión se emite únicamente para efectos informativos, por lo que no podrá ser difundida, reproducida o alterada por ningún medio sin el consentimiento previo y por escrito de Mañón Quintana Abogados, S.C.

*** La opinión aquí contenida se basa en la legislación, reglamentos y jurisprudencia en vigor. Cualquier modificación de los mismos deberá ser objeto de un nuevo análisis.