

ENTRE EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

“CONSIDERACIONES EN RELACIÓN A LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN UN CASO RESUELTO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”

Luis Darío Ángeles González*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Análisis y Crítica al Contenido de la ejecutoria*. III. *Conclusiones*. IV. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Una cuestión de capital importancia para el derecho administrativo contemporáneo gira en torno a la ejecutividad de los actos administrativos, como característica esencial de éstos, y la posibilidad de que los órganos Jurisdiccionales decreten medidas cautelares sobre los mismos. La solución a esta interrogante no es pasiva. Por un lado se encuentra la necesidad de que la autoridad administrativa lleve a cabo normalmente su actividad la cual tiende, inherentemente, a fines de interés público; las medidas cautelares, en cambio, buscan salvaguardar la tutela judicial efectiva como derecho fundamental.

Sin embargo la tendencia doctrinal y de algunos tribunales en el derecho comparado, se inclina a pronunciarse a favor de una amplia tutela cautelar en favor del administrado, suspendiendo temporalmente la efectividad del acto administrativo.

En este contexto consideramos relevante llevar a cabo una crítica de una reciente resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en fecha 6 de

* Licenciado en derecho por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, cursando la maestría en administración pública en el Instituto Nacional de Administración Pública.

LUIS DARÍO ÁNGELES GONZÁLEZ

octubre de 2010, dentro de la Contradicción de Tesis 279/2010.

La cuestión central de la ejecutoria es determinar si es procedente que un juzgador conceda una medida cautelar¹ sobre la sanción administrativa impuesta a una persona, consistente en la inhabilitación para que ésta participe en procedimientos de contratación pública y celebre contratos con el Estado durante un tiempo determinado.

El asunto se resolvió en el sentido de que, categóricamente, se debe negar la medida cautelar en cualquier caso que se solicite contra dicho acto, lo que la Sala de la Corte sostuvo en la indicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (en lo sucesivo *LAASSP*) es un ordenamiento de orden público e interés social, y la inhabilitación impuesta con fundamento en esta Ley interesa ser mantenida en su ejecutividad para garantizar el debido desarrollo de los procedimientos de contratación estatales.

Consideramos relevante analizar la resolución en virtud de la trascendencia que dicha postura presenta en el marco del derecho administrativo sancionador mexicano y su relación con la tutela judicial efectiva como derecho fundamental. Es nuestra opinión que el razonamiento medular de la ejecutoria deja de considerar distintos elementos que influyen para resolver la *litis* en sentido distinto. Pero, más importante aún, es el hecho de que la extrapolación de lo argumentado en la ejecutoria puede llevar a la efectiva indefensión de los gobernados frente a los actos de las autoridades administrativas, lo que consideramos una regresión en un campo trascendental como es el de

¹ La ejecutoria se refiere a la “suspensión”, por ser la forma en que ésta se denomina en la Ley de Amparo. Nosotros preferimos la terminología de “medida cautelar” para los efectos del presente estudio toda vez que, en la terminología tradicional del derecho contencioso-administrativo, el término “suspensión” refiere a la mera paralización del acto, frente a las “medidas cautelares” que pueden ir más allá de una mera suspensión de los efectos del acto. Lo anterior sin dejar de considerar que la “suspensión” en el juicio de amparo va muchas veces más allá de decretar únicamente una paralización de los actos, al grado de considerarse, en realidad, una verdadera medida cautelar.

ENTRE EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA TUTELA JUDICIAL...

los derechos fundamentales y su efectiva tutela por parte de los órganos del Estado.

Por la brevedad del presente texto exponemos únicamente la crítica de la ejecutoria, sin introducir un apartado en que se realice la exposición del desarrollo llevado a cabo en la —propia— ejecutoria.

II. ANÁLISIS Y CRÍTICA AL CONTENIDO DE LA EJECUTORIA

1. *Regulación de la suspensión. ¿Es correcta la interpretación de los supuestos de procedencia de la medida cautelar?*

La primera cuestión a analizar en relación a esta jurisprudencia, concierne a la premisa interpretativa de la Sala en relación con los supuestos de procedencia de la medida cautelar y verificar si es correcta. Es decir, ¿es cierto que la medida cautelar únicamente se puede conceder cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público? Desde nuestro punto de vista no es correcta la premisa sostenida por la Segunda Sala.

Consideramos que lo incorrecto del razonamiento deriva de 3 posturas adoptadas por la Sala al resolver: En primer término, se aparta de las condiciones establecidas en el artículo 107, fracción X, de la Constitución, y sigue el contenido del artículo 124 de la Ley de Amparo; posteriormente interpreta a la suspensión como una mera medida procesal, en lugar de conceptualizarla como parte integrante de la tutela judicial efectiva; y, finalmente, entiende la cuestión a partir de conceptualizarla como un conflicto entre el “interés social” y el “orden público” por una parte, y, por otra, los derechos del solicitante de la medida cautelar.

El problema de ajustarse a la regulación de la suspensión en la Ley de Amparo, desvinculándose del contenido de la Constitución se presenta a partir de la aparente contradicción entre el contenido del artículo 107, fracción X, de la Constitución mexicana, y el artículo 124 de la Ley de Amparo, toda vez que el primero de los artículos indicados refiere un procedimiento de “armonización” de intereses considerando para ello la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución, o los terceros

con el otorgamiento de la suspensión, y el interés público, mientras que la Ley de Amparo establece que la suspensión no se podrá otorgar cuando con la misma se contravengan disposiciones de orden público o se contravenga el interés social.

Es evidente que el juzgador debe seguir la norma Constitucional, a partir de la cual, consideramos, se constriñe al juzgador a que lleve a cabo una delimitación del alcance de cada uno de los derechos en consideración, identificando en el caso sometido a análisis cuál es la conducta o derecho que se encuentra tutelado jurídicamente en dicho caso.²

De esta forma se supera el dogmatismo en que se encuentra inmersa la concesión de la medida cautelar, consistente en que la misma solamente puede ser otorgada cuando no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y se arriba a una posición más garantista que sujeta la concesión de la suspensión a las circunstancias particulares de cada caso sometido a análisis.

Lo anterior libera principalmente de una deficiencia del sistema cautelar en el amparo, consistente en la tasación *a priori* del interés social y el orden público como superiores y, por lo tanto, de tutela preferente frente a los derechos del agraviado.³

² Nos referimos a la alternativa para resolver los “conflictos” de derechos, propuesta en el texto de Serna, Pedro y Toller, Fernando, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, 1a. ed., Argentina, La Ley, 2000. Conforme a dichos autores la doctrina de los conflictos entre derechos fundamentales presenta varias deficiencias desde una teoría del derecho constitucional, así como desde la lógica. Para superar las aquéllas proponen analizar los “conflictos”, a partir de una determinación del contenido esencial de los derechos, encontrando que dichos “conflictos” no son irremediables, sino que “[...] caben conductas que hacen justicia al contenido razonable de ambas libertades, protegiendo un derecho sin menoscabo del otro [...]”, p. 56.

³ Ejemplo de ello se encuentra en el amparo en revisión 1091/2007 (en lo sucesivo el *amparo en revisión*), integrado al razonamiento de la ejecutoria de la contradicción de tesis, el que en su parte final indica que el interés particular debe subordinarse al interés público. Véase *supra* II, 4.

ENTRE EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA TUTELA JUDICIAL...

Así el otorgamiento de la medida cautelar procede a partir de un análisis objetivo del caso en particular, considerando la naturaleza de la violación alegada, los daños que se pueden causar al agraviado, así como a los terceros y al interés público con el otorgamiento de la misma, determinando cuál de los distintos intereses se encuentra tutelado por el derecho en dicho caso. Es decir, si la situación que analiza el juzgador tutela el derecho del agraviado, el de los terceros, o el interés social, y, por tanto, al resolver la medida cautelar determine cuál de ellos prevalece en dicho momento.

Lo anterior nos lleva a la segunda consideración en relación a la postura de la Sala, consistente en que ésta deja de conceptualizar la suspensión como necesaria para asegurar el derecho a la tutela judicial efectiva.

Los tribunales mexicanos han sido omisos en pronunciarse expresamente en relación a las medidas cautelares como parte del derecho a la tutela judicial efectiva⁴ como se ha reconocido en otros países.⁵ Sin embargo, la jurisprudencia ha sido reiterativa en considerar que el objeto principal de la medida cautelar es lograr que una vez dictada la sentencia del proceso principal, pueda ser cumplida. Ésta es esencialmente la noción de la medida cautelar como parte de la tutela judicial efectiva,⁶

⁴ Tesis 2a./J. 192/2007. Visible en número de registro IUS 171257, 9a. época, 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, XXVI, octubre de 2007.

⁵ Véase García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. I, pp. 525, 528 y 536. En el mismo sentido García de Enterría, Eduardo, *La justicia administrativa en el cambio de siglo*, México, FUNDA, 2003. Y Cassagne, Juan Carlos, *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Argentina, Marcial Pons, 2009, p. 96.

⁶ Así lo reconoce el Tribunal Constitucional Español en sentencia aprobada en 17 de diciembre de 1992, con número de referencia 238/1992 y número de registro 1.445/1987. Vista en: http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1992-0238, en fecha 17 de diciembre de 2010.

por lo que podemos decir que en México se acepta tácitamente que la suspensión forma parte de dicho derecho.

Conceptualizada la medida cautelar de la forma indicada, introduce en el análisis la cuestión de la tutela judicial efectiva, de forma tal que ya no se trata de resolver la cuestión como la elección entre “simples intereses económicos” de un particular, y el interés colectivo que pretende la autoridad administrativa, como es argumentado por la Sala, sino resolver el caso ante la presencia de un derecho fundamental y el posible interés público.

Queda entonces el problema derivado de entender la *litis* como un conflicto entre el “interés social” y el “orden público” por una parte, frente al derecho del solicitante de la medida cautelar por otra.

El problema de razonar de esta forma la *litis* del otorgamiento de la medida cautelar, es que se arriba a la total preponderancia *a priori* del interés social o el orden público frente al derecho de los particulares. De forma tal que en todos los casos en que el juzgador observe la existencia, aunque sea presunta, de un interés social procederá a negar la medida cautelar.

Existe una necesidad, por tanto, de librar la concepción conflictual de los conceptos anteriores. Para lograr esto es dable entender que el concepto de interés social coincide con el de bien común, entendido como *el conjunto de condiciones que permiten que todas y cada una de las personas y los grupos sociales puedan desenvolverse y alcanzar su plena realización*, y que uno de los medios destacables para lograr tales condiciones, es a través de la promoción y garantía de los derechos fundamentales.⁷ A partir de esto se sigue una consecuencia lógica: tutelar los derechos fundamentales, es tutelar el interés social.

De lo anterior se desprende que no basta la existencia de un perjuicio hipotético al interés social con el otorgamiento de la medida cautelar si no que se debe considerar el interés público que en el caso se afecta al suspenderse la ejecución del acto, y

⁷ Serna, Pedro y Toller, Fernando, *op. cit.*, nota 2, p. 82. En el mismo sentido Góngora Pimentel, Genaro David, *La suspensión en materia administrativa*, 9a. ed., México, Porrúa, 2005, pp. 55 y 56.

ENTRE EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA TUTELA JUDICIAL...

no el interés genérico que existe en la realización de los actos de autoridad.⁸

Expresado lo anterior, procedemos a llevar a cabo algunos comentarios en relación al fondo dilucidado en la ejecutoria.

2. *La selección del cocontratante del Estado. ¿El orden público y el interés social se afectan con el otorgamiento de medidas cautelares en contra de la inhabilitación para participar en dichos procedimientos?*

Nos encontramos de acuerdo con la consideración de que la regulación del procedimiento de selección del cocontratante del Estado es una cuestión de orden público e interés social como afirma la ejecutoria de la Contradicción de Tesis. Existen diversas razones para sostener esta postura, como son: el ejercicio del gasto público en el procedimiento de licitación; relación directa entre la adquisición de bienes y la posibilidad de que la administración cumpla con los fines que tiene encomendados, que aquéllos cuenten con la naturaleza de un procedimiento administrativo, etcétera.

El problema se presenta a partir de la apreciación del orden público e interés social bajo un concepto tan amplio como el descrito en el párrafo anterior, toda vez que lo único que dicho razonamiento indica es que la ley es de orden público e interés social de forma genérica. Desde nuestra perspectiva esto es un error pues no existe, finalmente, ordenamiento alguno que no sea en mayor o menor medida de orden público y tendiente a la tutela de intereses sociales, y no por ello se llega a la conclusión de la improcedencia del otorgamiento de medidas cautela-

⁸ González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo federal*, México, Porrúa, 2007, p. 425; Tron Petit, Jean Claude, *Manual de los incidentes en el juicio de amparo*, 6a. ed., México, Themis, 2006, pp. 542 y 543; Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 5, p. 340; Hernández Corchete, Juan Antonio, *Medidas cautelares en lo contencioso administrativo y Constitución Española. Una propuesta para un debate aún abierto*. pp. 177-192, en Cassagne, Juan Carlos (Director), *Cuestiones del contencioso administrativo*, Argentina, Lexis-Nexis, 2007.

res en contra de los actos que se fundamentan en dichas normas.⁹

A partir de esto consideramos que lo pertinente al momento de analizar la procedencia de la suspensión en contra de la sanción consistente en inhabilitación para participar en los procedimientos de contratación del Estado es encontrar primeramente qué es lo que realmente puede considerarse de orden público e interés social en los ordenamientos que regulan aquéllos.

Es nuestra opinión que el interés social regulado por la LAASSP, y ordenamientos similares, se encuentra en asegurar al Estado la obtención de las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, en relación a los bienes y/o servicios por adquirir.¹⁰

Si lo anterior es cierto, entonces la garantía máxima con que cuenta el Estado para lograr la anterior finalidad se encuentra en el desarrollo de los procedimientos de contratación, a partir de sus diversas etapas, particularmente la de evaluación de las propuestas técnicas, en la que las entidades y dependencias interesadas que se han constituido como convocantes podrán verificar que los bienes y servicios que les ofrecen los participantes cumplan cabalmente con la totalidad de las condiciones establecidas en el pliego de condiciones.¹¹ De esta forma si lo

⁹ En efecto no existe, desde nuestra consideración, una ley que no sea en cierta medida de orden público y que tutele intereses sociales. Así la Ley de Expropiación, Ley de Aguas Nacionales, Ley Federal de Competencia Económica, etcétera, pero ello no implica que la totalidad de sus normas sean de orden público y tutelen intereses sociales, ni mucho menos conllevan la improcedencia de la suspensión en contra de actos que se fundamentan en las mismas. El mejor ejemplo de ello se encuentra en las tesis y jurisprudencias que admiten el otorgamiento de la medida cautelar en contra del procedimiento de expropiación.

¹⁰ Véase Tercer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ La LAASSP denomina “Convocatoria” al documento que contiene las bases de participación al procedimiento de licitación. Nosotros

ENTRE EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA TUTELA JUDICIAL...

ofertado no cumple con el estándar requerido por la convocante, se podrá desechar la propuesta una vez verificado el incumplimiento. De esto se sigue la inexistencia de riesgo para el Estado en permitir participar en el procedimiento a cualquier persona que pretenda hacerlo; que además es un factor refuerza la concurrencia a la licitación, como principio rector de ésta.

A partir de lo anterior consideramos que el interés social así como el orden público no se ven afectados con el otorgamiento de una medida cautelar en contra de la inhabilitación impuesta a una persona para participar en procedimientos de contratación.

Cabe entonces hacer referencia a otras consideraciones que se suman como elementos sometidos al análisis del juzgador al momento de resolver sobre la procedencia de la medida cautelar.

La primera consiste en que la imposición de sanciones no es un fin en sí mismo de la LAASSP. Lo anterior toda vez que la ejecutoria analizada parece sostener este razonamiento al vincular la inhabilitación con al carácter de norma de orden público de dicho ordenamiento.

Esto se expresa en el entendido de que, en efecto, las sanciones tienen distintas finalidades: prevenir futuras conductas antijurídicas, ejemplaridad de la sanción y, evidentemente, sancionar una conducta indebida. Sin embargo se debe de tener en claro que entre una sanción establecida en la Ley y el objetivo principal de dicho ordenamiento, se guardan distintos grados de relación. Es decir, algunas sanciones tienden directamente a facilitar la finalidad principal de la Ley, mientras que otras se establecen respecto a otros objetivos de la misma.¹²

optamos por la denominación doctrinal de “pliego de condiciones” así como “bases de participación”.

¹² Así puede observarse en el caso de la fracción VI del artículo 60 de la LAASSP, que considera como supuesto de inhabilitación (sanción) aquéllos casos en que una persona promueva inconformidades dentro del procedimiento de contratación con el propósito de retrasar o entorpecer la contratación impugnada. Como se puede observar aquí, la conducta sancionada no guarda relación directa con el cumplimiento del objetivo principal de la Ley que hemos venido señalando.

LUIS DARÍO ÁNGELES GONZÁLEZ

De esta forma si el interés principal de la norma no se encuentra en lograr la inhabilitación de personas para participar en el procedimiento de licitación, es un error centrar el razonamiento de la *litis* en la contradicción de tesis a partir del hecho de que quien solicite la suspensión lo sea una persona sancionada.¹³

Por otra parte, mediante la negativa de la suspensión se causa un perjuicio efectivo y grave a la persona inhabilitada, frente a la mera hipótesis real de causar un daño a la sociedad o al Estado, pues la sanción puede consumarse irreparablemente¹⁴ y por lo tanto se llega a la imposibilidad de enjuiciar la causa. Igualmente, si al concluir el proceso impugnativo, en caso de que la resolución definitiva sea favorable al inhabilitado, difícilmente se le podrá reparar el daño consistente en no habersele permitido participar en distintos procedimientos de contratación y su consecuencia de la pérdida de la posibilidad de adjudicarse contrato alguno.¹⁵

Finalmente no debe de perderse de vista que la totalidad de los contratos administrativos derivados de un procedimiento de contratación, en la legislación mexicana, deben de ser garantizados por el adjudicado.¹⁶ Por lo que aún en el caso de la adjudicación indebida, la administración pública cuenta con una

¹³ Lo que se denota al sostenerse en la ejecutoria (y el criterio jurisprudencial que prevalece al final de la misma), que se salvaguarda el interés social al negar la suspensión y con ello “evitando que participe en una licitación o se otorgue un contrato público a la persona sancionada respecto de la cual existe duda sobre su honradez”.

¹⁴ Se ha dicho que es un error hablar de la irreparabilidad del daño, toda vez que la consumación de los efectos del acto se traduce en daños y perjuicios para el particular, lo que permitiría la enjuiciabilidad de la causa aún cuando se consume “irreparablemente” el daño. En este sentido, véase González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 8, p. 141.

¹⁵ Lo anterior en el sentido de que se hace imposible acreditar el daño y el perjuicio sufrido puesto que no se podría acreditar que, de no haberse encontrado inhabilitado, habría participado en “N” número de licitaciones y todas ellas se habrían ganado.

¹⁶ Principalmente mediante el otorgamiento de una fianza.

ENTRE EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA TUTELA JUDICIAL...

garantía de solvencia en el cumplimiento del contrato de adquisición.

De estos últimos tres argumentos consideramos como más relevante el elemento relacionado con la consumación irreparable de la sanción, puesto que ésta conlleva como consecuencia necesaria la imposibilidad de controversia judicial sobre la determinación administrativa.¹⁷ Y lo anterior incide directamente con la afectación del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva. Por lo que, reiteramos, esta se vuelve un elemento a considerar al momento de apreciar la procedencia de la medida cautelar.

Llegado este punto queremos resaltar la inexistencia de una contravención al orden público y de perjuicios al interés social con el otorgamiento de la medida cautelar en contra de la inhabilitación referida. Antes bien, y bajo la óptica del propio marco teórico de la suspensión que sostiene la Segunda Sala de la Corte, en la parte que se indica que: “[...] se considera que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría”, cabe preguntarse de qué beneficio se le está privando a la colectividad, o qué daño se le infiere con el otorgamiento de la suspensión, para que la resolución desatienda una de sus premisas argumentativas, y concluya, desvinculándose de este concepto, la improcedencia de la medida.

Queda, finalmente, analizar lo relativo a la ejecutividad de los actos administrativos, en relación a si dicha característica es obstáculo para el otorgamiento de la suspensión.

3. La ejecutividad del acto administrativo y la posibilidad de ordenar la suspensión de éste

En lo que toca al tema de la ejecutividad del acto administrativo y la forma en que se trata en la contradicción de tesis,

¹⁷ A partir de que la Ley de Amparo y la mayoría de las leyes de lo contencioso administrativo, consideran como causa de improcedencia del juicio el que el acto se haya consumado irreparablemente, lo que, en el caso de sanciones temporales ocurre al momento de concluirse el plazo de la sanción.

optamos por un análisis en dos apartados. Primero, en relación a determinar si en efecto guarda relación lo resuelto en el *amparo en revisión*, con la *litis* de la contradicción de tesis que se analiza; la segunda cuestión es analizar si la ejecutividad impide la posibilidad de suspensión.

A). De conformidad con lo que se expresa en la ejecutoria, el *amparo en revisión* resolvió el planteamiento en que se argumentaba la inconstitucionalidad de los artículos de la LAASSP que permiten a la autoridad administrativa ejecutar inmediatamente la inhabilitación.

Se puede observar que la distinción es necesaria, toda vez que no es lo mismo cuestionarse en relación a si el acto administrativo cuenta con la característica de ejecutividad, sin necesidad de autorización judicial previa, al análisis de si la ejecutividad lleva a que el acto no sea susceptible de suspenderse.

Es claro que el acto administrativo cuenta, necesariamente, con la característica de ejecutividad. Sin ella la administración pública se vería privada del dinamismo que requiere para cumplir con su finalidad de pretender el bien común, al tener que acudir ante una autoridad distinta a homologar sus actos o solicitar autorización para poder ejecutar sus decisiones. No cabe duda, la ejecutividad del acto de autoridad es una necesidad de la efectividad de la administración pública.¹⁸

Dicha característica se justifica no en la Ley, como sostiene la resolución, sino en que al acto le preceda un procedimiento administrativo.¹⁹ *Considerar que el acto administrativo es válido por el mero hecho de ser emitido por una autoridad administrativa es retroceder a un formalismo autoritario.* El otorgamiento de la garantía de defensa y debido proceso ante la autoridad sancionadora de forma previa al acto, es lo que permea con la pre-

¹⁸ La doctrina acepta, con sus respectivas críticas, lo anterior. Puede verse entre otros: García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, nota 5, t. I., p. 516; González Pérez, Jesús, *op. cit.*, nota 8, pp. 7 y 8, y Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho administrativo*, 1a. ed., España, Ariel, 2003, p. 603.

¹⁹ Ver nota 9 de pie de página.

ENTRE EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA TUTELA JUDICIAL...

sunción de legalidad al acto administrativo y la que legitima, en consecuencia, la inmediata ejecución del acto administrativo.

Es por esta razón que es correcto el sentido de la determinación de la Corte en el *amparo en revisión*, pues en efecto no se contradicen principios constitucionales mediante la autorización hecha por la Ley para que la administración ejecute sus propias resoluciones una vez cumplidos los requisitos formales para emitir los mismos.

Sin embargo no mal entendamos las características del acto administrativo, pues la ejecutividad no se traduce en imposibilidad de suspender, lo que nos lleva al segundo punto de este apartado.

B). La ejecutividad del acto no se opone a la posibilidad de otorgar medidas cautelares sobre la ejecución del mismo.

Entendidas como cualidades distintas, se comprende que la existencia de una no impide que se presente la otra. Esto es, no por gozar de ejecutividad se impide su suspensión y no por suspenderse dejó de contar con la característica de su ejecutividad.

Los privilegios de la administración se agotan en la decisión ejecutiva, sin necesidad de acudir a los tribunales, y en la presunción de legalidad; la suspensión del acto no priva a la autoridad de dichos privilegios.²⁰

Ahora, en el tema específico de la ejecutoria, recordemos que la inhabilitación como sanción contenida en la LAASSP no guarda una relación directa e inmediata con el cumplimiento de la finalidad de la misma, por ello la suspensión de la ejecución de dicho acto administrativo, no se opone a la ejecutividad propia de la inhabilitación, ni a la finalidad de la norma.

²⁰ Véase Hernández Corchete, Juan Antonio, *op. cit.*, nota 8, p. 189.

III. CONCLUSIONES²¹

A partir de las consideraciones aquí vertidas únicamente queremos asentar algunas reflexiones para finalizar el texto.

Lo primero, es nuestra consideración de que la resolución emitida en la Contradicción de Tesis 279/2010 es errónea, puesto que mediante el otorgamiento de la suspensión de la inhabilitación impuesta como sanción a un particular, el juzgador emite una resolución apegada a derecho y tendiente a la tutela de la garantía de acceso a la justicia efectiva, sin menoscabo de las prerrogativas de la administración pública.

El sentido de la ejecutoria deriva de un entendimiento equívoco de los supuestos de procedencia de la medida cautelar, así como del objetivo principal de las leyes que regulan procedimientos de selección del cocontratante del Estado, en el caso analizado, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. El recto entendimiento de este último ordenamiento lleva a concluir que su objetivo principal es la obtención de las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, etcétera, de los productos o servicios por adquirir, y esta finalidad se logra mediante el cumplimiento del procedimiento de adquisición, en el debido apego al pliego de condiciones y un análisis concienzudo de las propuestas técnicas presentadas por las personas que ocurren a la licitación.

Entendida así la función de las bases de participación y el análisis de las propuestas técnicas, es claro que no se afecta la

²¹ La resolución toca en su parte final la consideración de que la inhabilitación busca tutelar la honradez en los procedimientos de licitación. Consideramos que a lo argumentado en ese sentido es oponible, igual que en los anteriores apartados, al hecho de que la honradez se tutela mediante el debido cumplimiento del procedimiento de contratación más que impidiendo la concurrencia de diversos participantes a la licitación. Igualmente, si bien no desconocemos que en el procedimiento de licitación el papel del particular se asemeja más al de un colaborador de la administración que al de un opositor de ésta, no se debe dejar de lado que el mandato de la “honradez” se dirige a la administración como principio que rige su actuación, más que a los particulares directamente.

ENTRE EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA TUTELA JUDICIAL...

finalidad de la Ley mediante la autorización para participar en dichos procedimientos a personas que se encuentran inhabilitadas por la autoridad administrativa, por conducto de una medida cautelar, durante el tiempo que tome promover los medios de defensa pertinentes.

La segunda reflexión pretende resaltar el peligro que representa la extrapolación de la parte conclusiva de la ejecutoria.

De sostener el argumento de la resolución en relación a la “ejecutividad” del acto administrativo y la imposibilidad de suspenderlo debido a la consideración de que en aquélla existe un interés general de la sociedad, corremos el riesgo de devolver a las autoridades administrativas un poder susceptible de ser utilizado arbitrariamente ante la ausencia de control jurisdiccional eficiente y del que, como la historia demuestra, indefectiblemente habrá de abusar.

Si, bajo la consideración de que una gran parte de los actos administrativos se agotan con su mera emisión, y sus consecuencias concluyen en plazos relativamente breves, frente a una impartición de justicia administrativa con amplia carga de trabajo y que por ello tarda plazos considerables en resolver los asuntos, entonces la característica de la ejecutividad de los actos administrativos, entendida como en el sentido de la contradicción de tesis, nos llevará a la indefensión de los particulares que, en muchos casos, se verán afectados por actos consumados de forma definitiva e irreparable, sin contar con la posibilidad de acudir a las instancias jurisdiccionales que revisen la legalidad del acto emitido por la autoridad.

Guardamos la firme esperanza de que el criterio de nuestra Suprema Corte de Justicia, especialmente en lo que toca a este último tema, sea rectificado. Si no, los administrados tendremos que recordar constantemente la recomendación hecha por un profesor español:

Ante el impresionante incremento de los resortes, prerrogativas y potestades de aquéllos que han logrado escalar las intrincadas cumbres del poder, ante el espectáculo de codazos y zancadillas, halagos y servilismos que, para lograrlo, se da en toda crisis ministerial, la primera plegaria que el hombre

LUIS DARÍO ÁNGELES GONZÁLEZ

humilde y sencillo debe elevar cada mañana, no es otra que la siguiente: de la administración, libranos, señor.²²

IV. BIBLIOGRAFÍA

- CASSAGNE, Juan Carlos, *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Argentina, Marcial Pons, 2009.
- (director), *Cuestiones del contencioso administrativo*, Argentina, Lexis-Nexis, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La justicia administrativa en el cambio de siglo*, México, FUNDA, 2003.
- y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. I.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El administrado*, México, FUNDA, 2003.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *La suspensión en materia administrativa*, 9a. ed., México, Porrúa, 2005.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho administrativo*, España, Ariel, 2003.
- SERNA, Pedro y TOLLER, Fernando, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, Argentina, La ley, 2000.
- TRON PETIT, Jean Claude, *Manual de los incidentes en el juicio de amparo*, 6a. ed., México, Themis, 2006.

²² González Pérez, Jesús, *El administrado*, México, FUNDA, 2003, p. 18.