

**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE
GUERRERO**

R. 08/2024.



TOCA NÚMERO: TJA/SS/REV/033/2024.

EXPEDIENTE NÚMERO:
TJA/SRCH/090/2023.

ACTORES: SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO; CONSEJERO JURIDICO; DIRECTOR Y REPRESENTANTE DE LA COMISION TECNICA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD; TODOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO.

PARTICULARES DEMANDADOS:
AUTOPISTAS DE GUERRERO, S.A DE C.V. Y ORION IEP, S.C. (ORIÓN).

MAGISTRADA PONENTE: MTRA. OLIMPIA MARIA AZUCENA GODÍNEZ VIVEROS.

- - - Chilpancingo, Guerrero a veintidós de febrero de dos mil veinticuatro.

- - - **VISTOS** para resolver en definitiva por esta Sala Superior, los autos del toca **TJA/SS/REV/033/2024**, relativo al recurso de revisión interpuesto por los **particulares demandados** del juicio, en contra del **auto** de fecha **diez de mayo de dos mil veintitrés**, dictado por el Magistrado de la Sala Regional Chilpancingo de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en el juicio de nulidad a que se contrae el expediente citado al rubro, y;

R E S U L T A N D O

1. Mediante escrito presentado con fecha **nueve de mayo de dos mil veintitrés**, ante la Oficialía de la Sala Regional Chilpancingo de este Tribunal, comparecieron el Secretario General de Gobierno; Consejero Jurídico; Director y Representante de la Comisión Técnica de Transporte y Vialidad; todos del Gobierno del Estado, a promover el **Juicio de Lesividad** en contra del acto consistente en: "A) *segundo adendum al título de concesión para la construcción, explotación y conservación de la autopista viaducto la venta-punta diamante (el convenio), que celebraron en su momento por una parte, el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, representado por el Ing. [REDACTED] el entonces Jefe de Oficina del Gobernador del Estado*

de Guerrero, por una parte, Autopistas de Guerrero, S.A. de C.V., representada por el Ing. [REDACTED], en lo sucesivo como "Concesionaria" y conjuntamente con el Gobierno del Estado de Guerrero, a las cuales se les denominará como las partes con la comparecencia de la persona moral Grupo Mexicano de Desarrollo, S.A.B, representada por el mismo ingeniero [REDACTED] de fecha 23 de agosto del año 2021."

Relataron los hechos, citaron los fundamentos legales de su acción, ofrecieron y exhibieron las pruebas que estimaron pertinentes.

2. Mediante auto de fecha **diez de mayo de dos mil veintitrés**, la Sala Regional Chilpancingo integró al efecto el expediente número **TJA/SRCH/090/2023**, acordó la admisión de la demanda, ordenó el emplazamiento a juicio de los particulares demandados y concedió la medida cautelar solicitada por las autoridades en su carácter de actoras del Juicio de Lesividad para el efecto siguiente:

"...Se concede dicha medida cautelar, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, es decir, para que los particulares demandados se abstengan de materializar o ejecutar el acto impugnado, esto es, el Segundo Adendum al Título de Concesión para la construcción, explotación y conservación de la Autopista Viaducto La Venta- Punta Diamante (El Convenio) de fecha veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, en virtud de que, con la citada suspensión no se contravienen disposiciones de orden público ni se deja sin materia el presente juicio, medida cautelar que deberá subsistir hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia que se emita en el presente juicio, suspensión que estará vigente sino varían las condiciones en las cuales se otorgó, por lo tanto, requiérase a los particulares demandados para que dentro del término de tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del presente proveído, informen a esta Sala Regional el cumplimiento dado a la medida cautelar concedida a favor de la parte actora, previniéndoles que en caso de no hacerlo dentro del término legalmente concedido, se seguirá el procedimiento contenido en lo dispuesto por los artículos 146, 147, 148 y 150 del Código de Procedimientos Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, número 763..."

3. Inconformes con la suspensión otorgada, los **particulares demandados** interpusieron el **recurso de revisión** con fecha **dieciocho de agosto de dos mil veintitrés**, en el que hicieron valer los agravios que estimaron pertinentes, por lo que se ordenó correr traslado con copia de los

agravios a la parte actora, para el efecto a que se refiere el artículo 221 del Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero y una vez cumplido lo anterior, se remitió el recurso y el expediente en cita a esta Sala Superior para su respectiva calificación.

4. Con fecha **veintitrés de enero de dos mil veinticuatro**, esta Sala Superior recibió el recurso de mérito, el cual calificado de procedente e integrado que fue el toca número **TJA/SS/REV/033/2024**; y con fecha **seis de febrero de dos mil veinticuatro**, se turnó con el expediente respectivo a la Magistrada Ponente, para el estudio y resolución correspondiente, y;

CONSIDERANDO

I. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 218, fracción II, del Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero número 763, la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, es **competente** para conocer y resolver del recurso de revisión interpuesto por los **particulares demandados**, en contra del auto de fecha **diez de mayo de dos mil veintitrés**, dictado dentro del expediente número **TJA/SRCH/090/2023**, por el Magistrado de la Sala Regional Chilpancingo de este Tribunal, en el que se concedió la suspensión del acto reclamado, solicitada por las autoridades en su carácter de actores del Juicio de Lesividad.

II. Que el artículo 219 del Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, establece que el Recurso de Revisión debe interponerse ante la Sala Regional que haya emitido la resolución, dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación de la misma, y en el asunto que nos ocupa consta en autos a foja **81** que del **auto** recurrido por los particulares demandados que tuvieron conocimiento del mismo el día **quince de agosto de dos mil veintitrés**; en consecuencia, el término para interponer el recurso les transcurrió del **dieciséis al veintidós de agosto de dos mil veintitrés**, en tanto que el escrito de mérito se presentó en la sala de origen el día **dieciocho de agosto de dos mil veintitrés**, como se aprecia de la certificación hecha por la Segunda Secretaría de Acuerdos de la Sala Regional de origen, entonces, el **Recurso de Revisión** fué presentado **dentro** del término que señala el numeral antes invocado.

III. De conformidad con el artículo 220 del Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero número 763, el recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución impugnada, y como consta en

autos del toca **TJA/SS/REV/033/2024**, la parte revisionista vierte en concepto de agravios varios argumentos, los cuales se transcriben a continuación:

PRIMERO. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO PREVÉ EL OTORGAMIENTO DE UNA SUSPENSIÓN A FAVOR DE LAS AUTORIDADES, POR LO QUE LA SALA CONTRAVINO EL CAPÍTULO III DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUERRERO, NÚMERO 763.

La figura de la suspensión del acto reclamado se encuentra establecida en los artículos 69 al 77 del Capítulo III del CPJAE, los cuales son del tenor literal siguiente:

“Capítulo III

Suspensión del acto impugnado

Artículo 69. La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte.

Sólo procederá la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por orden de autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la Sala Regional en el mismo acuerdo en que se admita la demanda, con excepción del procedimiento en responsabilidad administrativa grave.

Artículo 70. El actor podrá solicitar la suspensión en el escrito de demanda ante la Sala Regional que conozca del asunto, o en cualquier momento mientras se encuentre en, trámite el procedimiento contencioso administrativo y hasta antes de dictar sentencia definitiva.

Cuando proceda la suspensión, deberá concederse en el mismo acuerdo que admita la demanda o cuando ésta sea solicitada, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

Artículo 71. La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, y estará vigente hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia pronunciada en el juicio. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el proceso.

Artículo 72. Cuando los actos materia de impugnación hayan sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos o impidan el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, la Sala Regional podrá conceder la suspensión con efectos restitutorios y dictar las medidas que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso, siempre que no se lesionen derechos de terceros. Se podrá incluso ordenar el levantamiento del estado de clausura, hasta en tanto se pronuncie la resolución que corresponda.

*También procede la suspensión con efectos restitutorios cuando se trate de actos privativos de libertad decretados al particular por autoridad administrativa, o bien cuando a criterio del magistrado sea necesario otorgarle estos efectos, dictando las medidas pertinentes para preservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al **propio particular**.*

Artículo 73. La suspensión podrá ser revocada por la sala en cualquier momento del procedimiento si varían las condiciones en las cuales se otorgó, previa vista que se dé a los interesados por el término de tres días hábiles.

Contra el auto que conceda o niegue la suspensión procede el recurso de revisión ante la Sala Superior, el que debe presentarse ante la Sala Regional que dictó el auto que se impugna.

Cuando se interponga el recurso respectivo en contra de la suspensión, no se interrumpen sus efectos ni se suspende el procedimiento contencioso administrativo.

Artículo 74. Al iniciar el procedimiento, el actor deberá garantizar el interés fiscal conforme a las disposiciones aplicables.

En tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el magistrado podrá discrecionalmente conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe, tomando en consideración la cuantía del acto reclamado.

Cuando a juicio del magistrado sea necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá previo aseguramiento de dichos intereses, con base en cualquiera de las formas establecidas por la ley, a menos que dicha garantía se haya constituido de antemano ante la autoridad demandada.

Artículo 75. En los casos en que proceda la suspensión, pero ésta pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, sólo se concederá si el actor otorga, garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella pudieran causarse en caso de no obtener sentencia favorable; en el supuesto de que con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el magistrado fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Artículo 76. La suspensión, otorgada conforme al artículo anterior quedará sin efecto si el tercero perjudicado, a su vez, exhibe caución bastante para garantizar que las cosas se mantengan, en el estado en que se encontraban al momento de la violación, y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable.

Para que surta efectos la caución que ofrezca el tercero conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, deberá cubrir el importe de la que haya otorgado el actor.

Contra el señalamiento de fianzas y contrafianzas procede el recurso de revisión ante la Sala Superior, el que deberá presentarse ante la Sala Regional que dictó el auto que se impugna.

Artículo 77. Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarla ante la sala respectiva dentro de los treinta días siguientes a la notificación del auto en que se declare ejecutoriada la sentencia o la ejecutoria respectiva. La sala dará vista a las demás partes por un término de tres días hábiles para que manifiesten lo que a su derecho convenga y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los tres días siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda.

El derecho del interesado para solicitar la devolución de la garantía prescribirá a favor del Fondo Auxiliar del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, si transcurridos dos años contados a partir de la fecha en que se dicte la resolución anterior no la reclamara.”

De la lectura a todos los dispositivos antes transcritos, se puede concluir que la figura de la suspensión del acto reclamado resulta inaplicable al caso concreto.

Por ejemplo, el segundo párrafo del artículo 70 del CPJAEG establece que, concedida la suspensión, se deberá dar a conocer hecho a la “AUTORIDAD DEMANDADA”, a fin de que aquella proceda a su inmediato cumplimiento.

Dicha disposición es categórica al referir que el cumplimiento de los términos de una suspensión se encuentra limitado a las autoridades y no así a los particulares, motivo por el cual fue improcedente que la Sala A quo concediera la suspensión combatida a favor de las autoridades actoras dentro del juicio de lesividad. Esto es, la suspensión es una prerrogativa de los particulares, sin que pueda realizarse una interpretación extensiva que permita a las autoridades disfrutar del beneficio concedido exclusivamente a los particulares, pues la suspensión es una figura cautelar que tiene entre sus objetivos, el otorgar una medida de protección temporal en contra de actos arbitrarios.

Lo anterior se confirma tomando en consideración que la suspensión de los actos administrativos deriva del derecho humano a la suspensión de esos actos conforme a lo establecido en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

X. 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. Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiese ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin

efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

Las autoridades no son objeto de protección de los derechos fundamentales, por lo que resulta claro que el CPJAEG no puede establecer una suspensión a favor de las autoridades, pues tal cuestión contravendría la disposición Constitucional referida.

SEGUNDO. NO EXISTE INTERÉS SUSPENSIONAL, PUES EL JUICIO DE LESIVIDAD ES IMPROCEDENTE EN VIRTUD DE QUE LAS ACTORAS CARECEN DE LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL PRESENTE JUICIO DE LESIVIDAD Y EL ACTO IMPUGNADO NO LESIONA LOS INTERESES DEL ESTADO DE GUERRERO.

Al respecto, reviste especial relevancia el pronunciamiento del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contracción de tesis 15/2006-PL, ya que analizó la evolución del juicio de lesividad.

*El Pleno determinó que “la acción de lesividad conforma un proceso administrativo especial en tanto que procede contra actos que sean favorables a un particular y que además **produzcan una lesión a los intereses del Estado**, de ahí que se denomine juicio de lesividad, que se ejercita por la autoridad administrativa ante la imposibilidad de revocar **sus propias determinaciones**, pues una vez que la autoridad emite la resolución no puede desconocerla, por lo que solo a través de esta acción pueden impugnarse actos administrativos irrevocables en sede administrativa”.*

De ese concepto surgen dos elementos esenciales que son: (i) se trata de un proceso contencioso que es ejercido **por la autoridad emisora del acto** y, (ii) que dicho acto debe producir una lesión a los intereses del Estado. El primer elemento obedece a la imposibilidad de la autoridad de revocar sus actos y el segundo se refiere a que **debe existir una lesión al Estado**.

Como se expone a continuación, dichos elementos no se actualizan en el presente juicio de lesividad, por lo que la suspensión resulta improcedente.

AUSENCIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS ACTORAS.

Contrario a lo establecido en la contracción de tesis 15/2006-PL, el Juicio de Lesividad no se instauró por la autoridad emisora del acto impugnado (Jefe de la Oficina del Gobernador del Estado de Guerrero) sino por autoridades diversas (Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero, Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Guerrero, y el representante de la Comisión Técnica de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero).

V-P-SS-592

JUICIO DE LESIVIDAD. SU IMPROCEDENCIA CUANDO SE PROMUEVE POR AUTORIDAD QUE NO EMITIÓ LA RESOLUCIÓN FAVORABLE IMPUGNADA NI ES EL TITULAR

DE LA DEPENDENCIA A LA QUE PERTENEZCA LA AUTORIDAD DEMANDANTE.- El artículo 11, antepenúltimo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que dicho Tribunal conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones del artículo mencionado, como de su competencia. Del contenido de dicho artículo se desprende que en el mismo se contiene la competencia para conocer de los juicios de lesividad a fin de que las autoridades administrativas puedan solicitar la anulación de las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones del artículo 11, aludido, como de su competencia. Lo anterior, en virtud de que el acto administrativo no puede ser revocado por la autoridad que lo emitió cuando el mismo constituye una resolución favorable a un particular, situación en la cual únicamente podrá solicitarse su anulación o modificación vía juicio contencioso administrativo ante este Tribunal, esto es mediante el denominado por la doctrina, como “juicio de lesividad”, lo que se traduce en que la interposición de dicho juicio sólo es posible por la autoridad emisora de la resolución impugnada o la dependencia a la que pertenezca y no por una diversa autoridad. **En consecuencia, si un juicio de lesividad se promueve por una autoridad que no fue la emisora de la resolución impugnada, ni la dependencia a la que pertenezca, resulta improcedente dicho juicio por carecer de legitimación activa en juicio, porque se presenta la demanda por quien no tiene la titularidad del derecho que se cuestiona. y por ello, no es la idónea para estimular la función jurisdiccional,** actualizándose las hipótesis de improcedencia previstas en las fracciones I y XIV, de artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, y el sobreseimiento de dicho juicio de lesividad conforme al artículo 203, fracción II del mismo Ordenamiento legal. (10)

Juicio No. 6903/01-17-04-9/ac2/481/03-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 18 de junio de 2004, por mayoría de 9 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Adriana Domínguez Jiménez.

(Tesis aprobada en sesión de 18 de junio de 2004)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 47. Noviembre 2004. P. 106

AUSENCIA DE LESIÓN AL ESTADO DE GUERRERO.

Causa agravio la concesión de la suspensión otorgada a la parte actora en virtud de que se contraviene la institución y el marco normativo del juicio de lesividad, así como la institución del interés jurídico y el de legitimación activa.

La acción de lesividad, dada su característica excepcional y sui generis, no puede sostenerse sobre cuestiones de mera forma o procedimentales —como lo es una supuesta ausencia de

facultades de la autoridad emisora o la omisión en un requisito de publicidad— sino que debe demostrarse la existencia de un agravio de fondo que cause una lesión patrimonial al Estado y que desvirtúe la presunción de legalidad de la que goza el acto impugnado.

Esto, si se toma en cuenta que el propósito del juicio de lesividad es dar estricto cumplimiento a las disposiciones de la ley, en el entendido de que las autoridades son individuos dotados de razón y voluntad que pueden incurrir en error, falta de diligencia e incluso, mala fe en el ejercicio de la función pública; pero no así la protección de derechos fundamentales o sus garantías — como lo son las atinentes a las formalidades esenciales del procedimiento—, pues las autoridades no son titulares de éstos. Así, si bien el error de la autoridad no debe imperar sobre el interés público, ese error no puede limitarse estrictamente a las formas, sino que debe trascender en un perjuicio.

En el presente asunto, las actoras solo esgrimieron supuestas violaciones formales, sin demostrar cuál es el perjuicio que sufre el Estado de Guerrero con la existencia del acto reclamado, por lo cual resulta improcedente el juicio y por lo tanto la suspensión concedida.

Al respecto resulta aplicable por analogía, la tesis que a continuación se reproduce.

Registro digital: 2025276; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Undécima Época; Materias(s): Administrativa; Tesis: I. 130.A.16 A (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 17, Septiembre de 2022, Tomo V, página 5142; Tipo: Aislada

JUICIO DE LESIVIDAD. DADO SU CARÁCTER EXCEPCIONAL Y SUI GÉNERIS, CORRESPONDE A LA AUTORIDAD FISCAL DEMANDANTE DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LA QUE GOZAN LOS ACTOS DE AUTORIDAD, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 68 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. *Hechos: Se promovió juicio de lesividad en contra de un oficio de conclusión de revisión de gabinete por autocorrección que la autoridad fiscal actora consideró emitido en contravención al artículo 48, fracción VIII, del Código Fiscal de la Federación, porque antes de dar por concluida la revisión no se emitió un oficio de observaciones en el que se pormenorizaran los hechos y omisiones detectados con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, a fin de comprobar que el contribuyente revisado se autocorrigió en la totalidad de sus obligaciones fiscales. La Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad del oficio impugnado, por lo que el contribuyente promovió juicio de amparo directo.*

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que, dado el carácter excepcional y sui géneris del juicio de lesividad, y en el entendido de que las autoridades no son titulares de derechos fundamentales o de sus garantías, la acción correspondiente no puede sostenerse sobre cuestiones de mera forma o procedimentales, sino que debe demostrarse la existencia de un agravio de fondo que cause una lesión patrimonial al Estado y que desvirtúe la presunción de legalidad

de la que gozan los actos de autoridad, prevista en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

*Justificación: Lo anterior, porque el propósito del juicio de lesividad es dar estricto cumplimiento a las disposiciones de la ley, en el entendido de que las autoridades son individuos dotados de razón y voluntad que pueden incurrir en error, falta de diligencia e, incluso, mala fe en el ejercicio de la función pública; pero no cuentan con la protección de derechos fundamentales o sus garantías –como lo son las atinentes a las formalidades esenciales del procedimiento–, pues las autoridades no son titulares de éstos. **Así, si bien el error de la autoridad no debe imperar sobre el interés público, no puede limitarse estrictamente a las formas, sino que debe trascender en un perjuicio.** Entonces, para que prospere la acción de lesividad, la autoridad demandante debe demostrar que la resolución administrativa definitiva, individual y favorable al particular se motivó en hechos no realizados o en hechos que fueron distintos y/o apreciados en forma equivocada por la autoridad o que se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o que se dejaron de aplicar las debidas en cuanto al fondo del asunto, **causándose una lesión patrimonial al Estado.***

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 79/2020. 3 de febrero de 2021. Unanimidad de votos, con voto concurrente del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Mariana Aguilar Aguilar.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

En esa tesitura, la concesión de la suspensión resulta injusta y contraria al principio de proporcionalidad¹, pues no existe lesión a los intereses del Estado de Guerrero, máxime que como lo manifiesta la parte actora en el escrito inicial de demandada, previó a la presentación de la demanda de lesividad, el Consejo Técnico de Transporte y vialidad emitió una Declaratoria de Rescate que tuvo por efecto que al día sea el Gobierno del Estado de Guerrero quien encuentra operando la carretera, siendo por consiguiente intrascendentes las supuestas ilegalidades advertidas por las actoras.

TERCERO. A PESAR DE QUE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PUEDE OCASIONAR DAÑOS O PERJUICIOS A LOS PARTICULARES DEMANDADOS, LA A QUO CONCEDIÓ

¹ Conforme a la tesis Tesis: I.110.C.116 C (10a.), con digital: 2022449; do rubro: EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA DISTINCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 50, FRACCIÓN III, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, PARA EL DISTRITO FEDERAL, ACTUALMENTE ABROGADA, PUBLICADA EL OCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL OCHO, DEBE INTERPRETARSE CONFORME AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD, el principio de proporcionalidad es un método útil para realizar un análisis ponderado entre derechos fundamentales Y sirve para resolver conflictos de derechos frente a actos de autoridad, el cual se encuentra acuñado en la doctrina y jurisprudencia alemana y ha sido adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, básicamente, como una exigencia del principio de legalidad o prohibición constitucional que exige a las autoridades no actuar en exceso de poder o de manera arbitraria, previsto, entre otros preceptos, en el artículo 16 constitucional.

LA SUSPENSIÓN SIN QUE LA PARTE ACTORA OTORGARA LA GARANTÍA CORRESPONDIENTE.

El artículo 75 del CPJAEG, mandata que, en los casos en que proceda la suspensión, pero ésta puede ocasionar daños o perjuicios a terceros, sólo se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella pudieran causarse en caso de no obtener sentencia favorable; en el supuesto de que con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el magistrado fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

A partir de la emisión y ejecución del Segundo Adendum mi representada procedió a invertir recurso en el desarrollo y operación de la concesión y ha establecido relaciones contractuales con proveedores para el cumplimiento de dicha concesión.

Todos estos actos se llevaron a cabo de buena fe, confiando legítimamente en la legalidad y permanencia de la autorización concedida por el gobierno, por lo que una suspensión resulta a todas luces improcedente, sin perjuicio de los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse.

Así, en contravención a lo dispuesto en el artículo referido, la Sala Regional Chilpancingo otorgó una suspensión sin exigir al actor garantía suficiente.

Con base en los agravios anteriores, resulta procedente revocar y negar la suspensión concedida por la Sala Regional Chilpancingo.

II. ANEXOS

Anexo 1. Escritura número 35,464 de fecha 10 de mayo de 2023 otorgada ante la fe del Lic. Alfredo Bazúa Witte, Titular de la Notaría 230 de la Ciudad de México, en la que se hizo constar el Poder General para Pleitos y Cobranzas que otorgó Autopistas de Guerrero, S.A. de C.V, representada por el señor Rodolfo Campos Villegas, a favor del señor Ernesto Rodríguez Rodríguez,

Anexo 2. Escritura número 35,477 de fecha 12 de mayo de 2023 otorgada ante la fe del Lic. Alfredo Bazúa Witte, Titular de la Notaría número 230 de la Ciudad de México en la que se hace constar el poder general para pleitos y cobranzas que otorga Orión IEP, S.C. representada por los señores Diego Gibrán Martínez Díaz y Rodolfo Campos Villegas a favor de Ernesto Rodríguez Rodríguez.

IV. Esta Sala Colegiada estima pertinente precisar los aspectos principales de los argumentos que conforman los conceptos de agravios expresados por la parte revisionista, los cuales se resumen de la siguiente manera:

- En el **primer agravio** señalan los particulares demandados que el juicio contencioso administrativo no prevé el otorgamiento de una suspensión a favor de las autoridades, por lo que la sala contravino el capítulo III del Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero número 763, esto es, la figura de la suspensión del acto reclamado que se encuentra establecida en los artículos 69 al 77 del citado código.
- Así también refieren que las autoridades no son objeto de protección de los derechos fundamentales, por lo que no puede establecer una suspensión a favor de las mismas, pues tal cuestión contravendría el derecho humano.
- En el **segundo agravio** se duelen de que no existe interés suspensivo, ya que el juicio de lesividad es improcedente en virtud de que las actoras carecen de legitimación activa en el presente juicio y el acto impugnado no lesiona los intereses del Estado de Guerrero.
- De igual forma señalan que les causa agravio la concesión de la suspensión otorgada a la parte actora en virtud de que se contraviene la institución y el marco normativo del Juicio de Lesividad, así como la institución del interés jurídico y el de legitimación activa.
- Por lo que respecta al **tercer agravio** infieren que con el otorgamiento de la suspensión puede causar daños o perjuicios a los particulares demandados, al no requerirle la garantía correspondiente.

Esta Plenaria considera que los argumentos vertidos por los particulares demandados en sus agravios, son **infundados** para revocar la suspensión otorgada mediante auto de fecha **diez de mayo de dos mil veintitrés**, dictado en el expediente **TJA/SRCH/090/2023**, bajo las siguientes consideraciones:

Antes de entrar al estudio de los agravios esta Sala Superior considera pertinente precisar que el **Juicio de Lesividad** permite el **acceso jurisdiccional** a la Administración Pública para reclamar en la vía contencioso-administrativa, **la nulidad de un acto** o resolución de carácter administrativo que **beneficie los intereses de un particular**, en detrimento del interés general, su objetivo es dejar sin efectos un acto propio, por considerar que el mismo lesiona a la administración pública y al interés público.

Así también, la Corte ha establecido que a través del Juicio de Lesividad las autoridades en su carácter de actores del juicio en aras de cumplir con la ley, buscan enmendar un error o subsanar una actuación ilegal mediante un proceso sujeto a decisión jurisdiccional con intervención del particular a quien se ha emitido un acto o resolución administrativo favorable.

De lo anterior concluimos, que el Juicio de Lesividad responde a los principios, primero de que todo acto administrativo se presume legal y segundo que la autoridad no puede revocar sus propios actos, con excepción de que esa posibilidad esté prevista en la Ley.

Al caso, resulta aplicable la siguiente tesis 1a. CLV/2018 (10a.) con número de **registro digital**: 2018699; **Instancia**: Primera Sala; **Décima Época**; **Fuente**: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 340. **Materia(s)**: Administrativa.

JUICIO DE LESIVIDAD. CONSTITUYE UN MECANISMO CUYA FINALIDAD ES HACER CUMPLIR EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO Y SE FUNDAMENTA EN EL PRINCIPIO DE QUE EL ERROR NO PUEDE IMPERAR SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO. Es verdad que todas las autoridades del Estado Mexicano, en cualquier orden de gobierno y en los ámbitos de sus respectivas competencias deben actuar de forma diligente, eficaz y eficiente, así como con estricto apego a la Constitución Federal, los tratados internacionales, a las leyes y demás ordenamientos jurídicos aplicables. Así se desprende de diversos preceptos constitucionales, como el artículo 16, que contempla el principio de legalidad, del que deriva el derecho a que los actos de autoridad se realicen con apego a lo establecido en el orden jurídico, a efecto de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de los destinatarios de tales actos. Ahora, aun cuando existe la obligación de todos los servidores públicos de desempeñar sus funciones con estricto apego a la Constitución y a los ordenamientos jurídicos aplicables, es claro que el Legislador tuvo en cuenta que dicha labor no es una cuestión automática que se actualice sin excepciones; al contrario, al ser las autoridades individuos, dotados de razón y voluntad, tomó en cuenta el factor consistente en el error (propio del individuo o cualquier agrupación humana incluso organizada, como lo es el Estado Mexicano), la falta de diligencia e incluso la mala fe en el ejercicio de la función pública y, por lo tanto, previó instrumentos legales para que la función de la autoridad fuera enmendada de serlo necesario, con estricto apego al orden jurídico mexicano. Lo anterior, porque las propias disposiciones legales a las que se sujeta la autoridad administrativa para actuar, como cualquier norma general, son prescriptivas, es decir, son normas de comportamiento, por lo que su actualización no es una cuestión necesariamente infalible (como sucede con una ley natural que describe una relación necesaria entre fenómenos), sino contingente, en tanto que existe la posibilidad de que los sujetos a quienes se dirige la norma no la observen, o la observen de modo deficiente. Por ello, como las normas generales por su propia naturaleza tienen implícita la posibilidad de su incumplimiento o cumplimiento parcial o deficiente, existen tanto a nivel local como federal, mecanismos ideados con la finalidad de hacer cumplir el orden jurídico mexicano a cabalidad, en caso de que las autoridades incurran en falta, tales como el juicio de amparo o el proceso contencioso administrativo, e incluso aquellos que pueden

ser instados por la propia autoridad, como es el juicio de lesividad, que, en aras de cumplir con la ley, busca enmendar un error o subsanar una actuación ilegal mediante un proceso sujeto a decisión jurisdiccional con intervención del particular a quien se ha emitido un acto o resolución administrativos favorable, pues la autoridad administrativa no puede revocar motu proprio sus actos, en tanto que pueden existir derechos o beneficios otorgados en favor de los particulares. Entonces, si se toma en cuenta que el propósito del juicio de lesividad es dar cumplimiento a las disposiciones de la ley, y no la protección de derechos (pues las autoridades no son titulares), es evidente que el legislador consideró que el error o cualquier vicio de ilegalidad no puede imperar sobre el interés público, por lo que se dio la posibilidad a las autoridades administrativas de rectificar actos emitidos de forma ilícita, por la razón que fuere, estableciendo los lineamientos correspondientes para ello.

Con base a lo anterior, no debe perderse de vista que en el presente asunto, las autoridades en su carácter de actoras acudieron a juicio en aras de cumplir con la ley, puesto que, buscan enmendar un error o subsanar una actuación ilegal mediante un proceso sujeto a decisión jurisdiccional con intervención del particular a quien se le ha emitido un acto o resolución administrativa favorable, pues la autoridad administrativa no puede revocar sus propios actos, ya que pueden existir derechos o beneficios otorgados en favor de los particulares, por lo que debe observarse la garantía de legalidad del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, si se toma en cuenta que el propósito del Juicio de Lesividad es dar cumplimiento a las disposiciones de la ley y no la protección de derechos ya que como es bien sabido las autoridades no son titulares de tales; en esa tesitura, es evidente que el legislador consideró que el error o cualquier vicio de ilegalidad no puede imperar sobre el interés público, por lo que dió la posibilidad a las autoridades administrativas de rectificar actos emitidos de forma ilícita, por la razón que fuere, estableciendo los lineamientos correspondientes para ello, a través del Juicio de Lesividad.

Ahora bien, puntualizado lo anteriormente expuesto se procede al estudio de los argumentos esgrimidos por la recurrente, para lo cual los agravios **primero y segundo** se analizarán de manera conjunta por guardar relación entre sí; al señalar los particulares demandados que en el juicio contencioso administrativo no se prevé el otorgamiento de una suspensión a favor de las autoridades, en virtud de que se contraviene el marco normativo que la regula; así también, que no son objeto de protección de los derechos fundamentales por lo que no se les puede otorgar una suspensión; y que las actoras carecen de legitimación activa en el presente Juicio de Lesividad y el acto impugnado no lesiona los intereses del Estado de Guerrero; estos son considerados por esta Sala revisora como infundados e improcedentes en

atención a que el Juicio de Lesividad como ya se estableció en párrafos anteriores, es una herramienta jurisdiccional que permite impugnar la nulidad de un acto propio al considerar que lesiona el interés general y que carece de legalidad. Este juicio se sigue con las reglas del procedimiento del Juicio de Nulidad disponible para los particulares, en el cual está previsto el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, considerada esta como una medida cautelar provisional que no compromete al análisis del fondo del tema de la controversia planteada, y no es violatoria de derechos humanos, en virtud de que aún está pendiente emitir la sentencia definitiva; y en el caso concreto que se resuelve esta medida cautelar fue concedida por la Aquo, a fin de evitar poner el riesgo la seguridad de los usuarios de la autopista Viaducto la Venta – Punta Diamante la que según lo establecido en la demanda del Juicio de Lesividad promovido por las autoridades en su carácter de actores no ha recibido el mantenimiento requerido, lo que representa una lesión al interés público, mismo que es responsabilidad del Estado evitar.

Al respecto, resulta aplicable la siguiente la jurisprudencia P./J. 15/96, con número de registro 200136, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que prevé lo siguiente:

“SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. *La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que*

aquella sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

Lo subrayado es propio

Por otra parte, en cuanto al agravio consistente en que las autoridades actoras carecen de legitimación activa en el presente juicio de lesividad y que el acto impugnado no lesiona los intereses del Estado de Guerrero; al respecto, cabe señalar que las atribuciones que les fueron conferidas se encuentran previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 242, bajo los numerales 3, fracción X; 11; 22 inciso B) fracciones I y II; 23, fracciones XXXII, XXXIII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII y XL; y 44 numerales que disponen lo siguiente:

ARTÍCULO 3. Para el despacho de los asuntos que le competen, el Gobernador del Estado se auxiliará con las dependencias y entidades que señalen la Constitución Política Local, la presente Ley, el Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones jurídicas vigentes en la Entidad.

(...)

X. Gabinete: El conjunto de personas titulares de las secretarías, Oficina de la Gubernatura y la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo;

(...)

ARTÍCULO 11. Al frente de cada Secretaría, habrá un Secretario de despacho, quien para la ejecución de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Directores Generales, Jefes de Departamento y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Artículo 22. La persona titular del Poder Ejecutivo para el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública estatal, se auxiliará en términos de esta Ley de las secretarías y dependencias siguientes:

(...)

B. Dependencias:

I. Oficina de la Gubernatura;

II. Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo,

(...)

Artículo 23. La Secretaría General de Gobierno, es el órgano encargado de conducir por delegación de la persona titular del Poder Ejecutivo, la política interna del estado, y tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

XXXII. Otorgar, revocar o modificar las concesiones y permisos

necesarios para la explotación de carreteras y vialidades de jurisdicción estatal, así como ejercer en su caso, el derecho de reversión;

XXXIII. Regular la concesión y explotación del servicio público de transporte en las vialidades de jurisdicción estatal;
(...)

XXXVI. Actuar como autoridad en materia de transporte y vialidad y cuidar el interés estatal en la misma;

XXXVII. Coordinará a la Comisión Técnica de Transporte y Vialidad, cuyo objeto es el de regular y conducir el servicio público de transporte que lleven a cabo los particulares y la vialidad de jurisdicción estatal;

XXXVIII. Reestructurar y autorizar, previo estudio, las tarifas del servicio público de transporte, sujeto a permiso o concesión del gobierno del estado, conjuntamente con la Secretaría de Finanzas y Administración; y

(...)

XL. Las demás que le confiera la persona titular del Poder Ejecutivo o le atribuyan otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 44. La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, es el órgano técnico de asesoría y consulta de la persona titular del Poder Ejecutivo del estado en la materia, y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Dar apoyo técnico jurídico a la persona titular del Poder Ejecutivo en todos aquellos asuntos que esta le encomiende;

II. Representar a la persona titular del Poder Ejecutivo, para los efectos del artículo 88 numerales 3 y 4 de la Constitución Local, respecto a la representación jurídica del estado;

III. Opinar y previa validación, someter a consideración, y en su caso, firma de la persona titular del Poder Ejecutivo, todos los proyectos de iniciativas de leyes, decretos acuerdos y demás documentos que se pretendan presentar al Congreso y dar seguimiento a los mismos;

IV. Opinar y validar la procedencia de los convenios que pretenda suscribir la persona titular del Poder Ejecutivo con la federación, otras entidades y municipios del estado.

V. Revisar, opinar y validar los proyectos de reglamentos, acuerdos, nombramientos, resoluciones administrativas y demás instrumentos de carácter jurídico a efecto de someterlos a consideración, y en su caso, firma de la persona titular del Poder Ejecutivo;

VI. Prestar asesoría jurídica cuando la persona titular del Poder Ejecutivo así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias secretarías, dependencias, entidades paraestatales y demás instituciones reguladas por esta Ley;

VII. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública estatal que apruebe la persona titular del Poder Ejecutivo y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las secretarías, dependencias, entidades paraestatales y demás instituciones reguladas por esta Ley;

VIII. Instalar y presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del gobierno del estado integrada por todas las áreas jurídicas u

homologas de las secretarías, dependencias, entidades paraestatales y demás instituciones reguladas por esta Ley, la cual tiene por objeto la coordinación de estas para la estandarización de criterios, deliberación sobre temas de orden legal o actualizaciones al mismo, y funcionará en los términos que señalen los ordenamientos legales aplicables y los lineamientos que al efecto emita la persona titular de la Consejería Jurídica;

IX. Participar en coordinación con las demás secretarías, dependencias, entidades paraestatales y demás instituciones reguladas por esta Ley competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;

X. Brindar apoyo y asesoría en materia técnica jurídica a los municipios de la entidad que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras secretarías, dependencias, entidades paraestatales y demás instituciones reguladas por esta Ley;

XI. Revisar, opinar y resolver las consultas que en materia jurídica le sean planteadas por las secretarías, dependencias, entidades paraestatales y demás instituciones reguladas por esta Ley, y en su caso validar su procedencia;

XII. Participar como coadyuvante en los juicios o negocios en que las secretarías, dependencias, entidades paraestatales y demás instituciones reguladas por esta Ley, intervengan con cualquier carácter, en su caso, y previo acuerdo con la persona titular de estas, ejercer las acciones y excepciones que correspondan para la defensa administrativa y judicial;

XIII. Establecer y operar el sistema informático de difusión y consulta del marco jurídico del estado de Guerrero y mantenerlo actualizado;

XIV. Llevar el resguardo de los contratos, convenios y acuerdos en que participe la persona titular del Poder Ejecutivo, para lo cual la secretaria, dependencia, entidad paraestatal o institución regulada por esta Ley, responsable o promovente del mismo estará obligada a remitir copia del documento debidamente signado;

XV. Revisar y en su caso validar el marco jurídico general y los marcos jurídicos específicos aplicables a las secretarías, dependencias, entidades paraestatales y demás instituciones reguladas por esta Ley;

XVI. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo, proyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y actualizaciones al marco jurídico legal del estado, y

XVII. Las demás que le confiera la persona titular del Poder Ejecutivo o le atribuyan otras disposiciones jurídicas aplicables.

Por lo tanto, de lo anterior en lo medular encontramos que en este caso, las actoras del presente juicio tienen las facultades de otorgar, revocar o modificar las concesiones y permisos necesarios para la explotación de carreteras y vialidades de jurisdicción estatal, así como ejercer en su caso, el derecho de reversión; así también la participación como coadyuvante en los juicios o negocios en que las secretarías, dependencias, entidades paraestatales y demás instituciones reguladas por esta Ley, intervengan con

cualquier carácter, en su caso, y previo acuerdo con la persona titular de estas, ejercer las acciones y excepciones que correspondan para la defensa administrativa y judicial; razón por lo que se deduce que sí tienen el interés legítimo para demandar ante este Órgano de Justicia Administrativa; a través de la interposición del Juicio de Lesividad; por una parte, la nulidad del acto que reclaman y por otra la suspensión solicitada, en razón de que lo que pretende es enmendar un error o subsanar una actuación ilegal mediante un proceso sujeto a decisión jurisdiccional con intervención del particular a quien se ha emitido un acto o resolución administrativa favorable; pues la autoridad administrativa como se ha venido señalando se presumen de legales sus actos los que no puede revocar, salvo que lo señala la normatividad aplicable, ya que pueden existir derechos o beneficios otorgados en favor de los particulares; de ahí que el agravio hecho valer por la parte revisionista es infundados e inoperantes para modificar el auto recurrido.

Por otra parte, este Órgano Colegiado se avoca al estudio del **tercer agravio** hecho valer por la revisionista, consistente en que el otorgamiento de la suspensión puede causar daños o perjuicios a los particulares demandados; en relación al mismo; cabe señalar que esta Sala Revisora estima que si bien es cierto, pueden sufrir daños o perjuicios los particulares demandados en el presente asunto, ha lugar resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la Jurisprudencia con el número de registro digital 2018699, que el Juicio de Lesividad se fundamenta en el principio de que el error no puede imperar sobre el interés público; y que el propósito del mismo es dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley, y no a la protección de derechos particulares por encima de la población, por lo que resulta infundado e inoperante el agravio analizado.

En cuanto al agravio relativo a que la Aquo le concedió la suspensión sin que la parte actora otorgara la garantía correspondiente, en contravención del artículo 75 del Código de la Materia, de igual forma este agravio resulta infundado e inoperante; para acreditar lo anterior, es importante por una parte señalar que la litis del presente asunto se constriñe en determinar si el auto de fecha **diez de mayo de dos mil veintitrés**, dictado por el Magistrado Instructor de la Sala Regional Chilpancingo, en la parte relativa al otorgamiento de la medida cautelar, se emitió conforme a derecho y por ende debe ser confirmada de conformidad con el artículo 190 del Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado, o bien si como lo señalan las recurrentes, debe revocarse la medida cautelar solicitada o fijar una garantía previa a la suspensión otorgada.

Para resaltar lo anterior, resulta menester analizar la regulación de la figura de la suspensión del acto impugnado, en el Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, en los artículos 69, 70, 71, 74 y 75 que establecen lo siguiente:

“Artículo 69. *La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte.*

Sólo procederá la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por orden de autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos.

Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la Sala Regional en el mismo acuerdo en que se admita la demanda, con excepción del procedimiento en responsabilidad administrativa grave.

Artículo 70. *El actor podrá solicitar la suspensión en el escrito de demanda ante la Sala Regional que conozca del asunto, o en cualquier momento mientras se encuentre en trámite el procedimiento contencioso administrativo y hasta antes de dictar sentencia definitiva.*

Cuando proceda la suspensión, deberá concederse en el mismo acuerdo que admita la demanda o cuando ésta sea solicitada, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

Artículo 71. *La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, y estará vigente hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia pronunciada en el juicio. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el proceso.*

Artículo 74. *Al iniciar el procedimiento, el actor deberá garantizar el interés fiscal conforme a las disposiciones aplicables. En tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el magistrado podrá discrecionalmente conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe, tomando en consideración la cuantía del acto reclamado. Cuando a juicio del magistrado sea necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá previo aseguramiento de dichos intereses, con base en cualquiera de las formas establecidas por la ley, a menos que dicha garantía se haya constituido de antemano ante la autoridad demandada.*

Artículo 75. *En los casos en que proceda la suspensión, pero ésta pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, sólo se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella pudieran causarse en caso de no obtener sentencia favorable; en el supuesto de que con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el magistrado fijará discrecionalmente el importe de la garantía.”*

De lo anterior, tenemos que el artículo 69 del Código de Procedimientos

de Justicia Administrativa del Estado, refiere que la suspensión del acto impugnado es la medida cautelar por virtud de la cual el Magistrado de la Sala Regional que conoce de la demanda, tiene la facultad de otorgar la suspensión, ya sea de oficio o a petición de parte.

La suspensión otorgada fue a petición de las autoridades en su carácter de actoras en el Juicio de Lesividad, quienes están legitimadas activamente para solicitar la suspensión del acto que reclaman sin exhibir una previa garantía; dicha suspensión se concedió para el efecto "**... para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, es decir, para que los particulares demandados se abstengan de materializar o ejecutar el acto impugnado, esto es, el Segundo Adendum al Título de Concesión para la construcción, explotación y conservación de la Autopista Viaducto La Venta- Punta Diamante (El Convenio) de fecha veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, en virtud de que, con la citada suspensión no se contravienen disposiciones de orden público ni se deja sin materia el presente juicio, medida cautelar que deberá subsistir hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia que se emita en el presente juicio, suspensión que estará vigente sino varían las condiciones en las cuales se otorgó...**"; criterio que esta Plenaria comparte, en virtud de que no se contravienen los requisitos de su otorgamiento esto es, que no se siga perjuicio a un evidente interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio.

Como lo establece el artículo 71 del mismo ordenamiento legal, establece que la suspensión tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentren, esto es, que los particulares demandados se abstengan de materializar o ejecutar el acto impugnado, durante el tiempo que dure la substanciación del mismo, hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia definitiva que resuelva sobre la legalidad o ilegalidad de los actos impugnados.

Por último, el diverso 75 del Código de la materia refiere que en los casos en que proceda la suspensión, pero ésta pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, sólo se concederá si se otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella pudieran causarse en caso de no obtener sentencia favorable; sin embargo, no debe pasar inadvertido que el **Magistrado de igual forma puede discrecionalmente conceder la suspensión, sin necesidad de que se garantice su importe.**

Para lo cual, es aplicable la siguiente tesis con número de registro digital: 2009448; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis: I.2o.A.17 A

(10a.); Décima Época; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, Junio de 2015, Tomo III, página 2443; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tipo: Aislada:

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE LESIVIDAD. EL ARTÍCULO 49 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER ESA FIGURA SIN PREVER EL OTORGAMIENTO DE GARANTÍAS, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD PROCESAL. El artículo 49 bis de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al prever que en los juicios de lesividad podrá autorizarse la suspensión de las actividades que el particular realiza al amparo del acto cuya lesividad se alega, si de continuarse con éstas se afecta el entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos o la seguridad de las personas, sin prever una garantía a cargo de la autoridad para responder por los daños que pueda causar al gobernado, ni una contragarantía para que este último pueda levantar la medida y continuar con las actividades suspendidas, no vulnera el principio de equidad procesal, derivado del artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución General de la República. Ello es así, puesto que esa medida persigue un fin constitucionalmente válido y razonable, pues ha sido acotada a casos específicos en los cuales la ejecución de los actos que un particular realiza bajo la tutela de un acto de autoridad que se tilda de ilegal, pueda generar afectaciones a bienes de interés social, como son el entorno urbano, el medio ambiente, los servicios públicos o la seguridad de las personas y, por el mismo motivo, no puede admitirse que el particular interesado pueda, mediante el simple otorgamiento de una contragarantía, continuar llevando a cabo actos que puedan afectar esos valores, pues ningún interés particular puede estar por encima de éstos, así sea con un respaldo económico de una garantía o contragarantía.

De la anterior jurisprudencia consideramos aplicable que en los Juicios de Lesividad podrá autorizarse la suspensión de las actividades que el particular realiza si de continuarse con éstas se afecta el entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos o la seguridad de las personas, sin prever una garantía a cargo de la autoridad para responder de los daños que puedan causar al gobernado: además que el otorgamiento de una contragarantía no puede impedir que se continúe llevando actos contrarios al interés social, puesto que ningún interés particular puede estar por encima de éstos, así sea con un respaldo económico de una garantía o contragarantía.

Así mismo, esta Sala revisora considera que fue correcto que el magistrado instructor haya concedido la suspensión del acto impugnado solicitada en el escrito de demanda por los actores del juicio, en razón de que para el otorgamiento de la medida cautelar, se debe analizar tanto la naturaleza de los actos impugnados, como los principios elementales que rigen la suspensión relativos a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora;

así tenemos que la apariencia del buen derecho, se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, es decir, implica que, para la concesión de la medida se deben observar los requisitos contenidos en el artículo 69 del Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado, así basta la comprobación de la apariencia del derecho.

Que dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la legalidad o ilegalidad de los actos impugnados, ya que esto será determinado en la sentencia definitiva con base en un procedimiento de análisis más amplio y con mayor información; en tanto que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que la suspensión sólo tiene el carácter de medida provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones de nulidad del acto reclamado.

Por tales circunstancias, al resultar **infundados e inoperantes** los agravios formulados por las revisionistas a través de su ocurso de revisión a que se contrae el toca número **TJA/SS/REV/033/2024**, en ejercicio de las facultades jurisdiccionales que el artículo 190 y demás relativos y aplicables del Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero número 467, otorgan a esta Sala Superior, procede **CONFIRMAR** el auto de fecha **diez de mayo de dos mil veintitrés**, dictado por la Sala Regional Chilpancingo, en el expediente número **TJA/SRCH/090/2023**, que concede la suspensión del acto impugnado, lo anterior, en atención a las consideraciones y fundamentos expresados en esta resolución.

Dados los razonamientos expuestos y con fundamento en los artículos 218 fracción II del Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado, así como el diverso 21 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero número 467, es de resolverse y se

R E S U E L V E

PRIMERO. Resultan **infundados e inoperantes** los agravios expresados por los particulares demandados, para modificar el auto recurrido, a que se contrae el toca número **TJA/SS/REV/033/2024**.

SEGUNDO. Se confirma el auto de fecha diez de mayo de dos mil veintitrés, dictado en el expediente **TJA/SRCH/090/2023**, dictado por el Magistrado de la Sala Regional Chilpancingo, de este Tribunal, en atención a los razonamientos vertidos en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO. Notifíquese la presente resolución en los términos del artículo 30 del Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero número 763.

CUARTO. Con copia autorizada de la presente resolución devuélvase el expediente principal a la Sala Regional de origen y en su oportunidad, archívense las presentes actuaciones como asunto totalmente concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos los Magistrados **LUIS CAMACHO MANCILLA, OLIMPIA MARÍA AZUCENA GODÍNEZ VIVEROS, MARTHA ELENA ARCE GARCÍA, HÉCTOR FLORES PIEDRA** y **EVA LUZ RAMÍREZ BAÑOS**, siendo ponente en este asunto la segunda de los nombrados, ante el Secretario General de Acuerdos Licenciado **JESÚS LIRA GARDUÑO**, que da fe.

LIC. LUIS CAMACHO MANCILLA.
MAGISTRADO PRESIDENTE

**MITRA. OLIMPIA MARÍA AZUCENA
GODÍNEZ VIVEROS.**
MAGISTRADA

DRA. MARTHA ELENA ARCE GARCÍA.
MAGISTRADA

DR. HÉCTOR FLORES PIEDRA.
MAGISTRADO

DRA. EVA LUZ RAMÍREZ BAÑOS.
MAGISTRADA

LIC. JESÚS LIRA GARDUÑO.
SECRETARIO GRAL. DE ACUERDOS
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL
DE ACUERDOS
CHILPANCINGO, GRO.

Esta foja corresponde a la parte final de la resolución dictada en el expediente **TJA/SRCH/090/2023**, de fecha veintidós de febrero de dos mil veinticuatro, referente al toca **TJA/SS/REV/033/2024**, promovido por los **particulares demandados**.

TOCA NUMERO: TJA/SS/REV/033/2024.
EXPEDIENTE NUMERO: TJA/SRCH/090/2023.