

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

LA SUSPENSIÓN CON EFECTOS RESTITUTORIOS EN
EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

LUIS ALBERTO GUTIERREZ RESENDIZ

ASESOR:

LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES

CD. UNIVERSITARIA
2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS:

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por enseñarme en sus instalaciones un universo de posibilidades y de razones, pero sobre todo por enseñarme y prepararme para el universo inmenso que hay acá afuera.

A mis padres, y a mi hermano Jorge Antonio, por todos los momentos, las risas, los regaños, los sentimientos, por sus valores, por cada instante que me han apoyado, y por creer en mí. Jamás podré agradecer todo lo que de ustedes he recibido, les amo.

Al Magistrado Licenciado Jaime Araiza Velázquez, por haber depositado su confianza en mí, por ser mi profesor en la licenciatura, por haberme asesorado profesionalmente y en este trabajo recepcional, es Usted un ejemplo de rectitud y honradez, gracias también por confiar en los jóvenes de esta máxima casa de estudios.

Al Contador Público Alfonso Olguín Soto, por ser un gran Jefe dentro y fuera del trabajo, por demostrar a cada instante su calidad humana, por su amistad invaluable; esto también es en gran parte de Usted.

A la Licenciada Rosa Barzalobre Pichardo, por brindarme desde el primer momento, su apoyo incondicional laboralmente; por permitirme ser su amigo, y ayudarme a cada instante.

Para Perla y Daniela, por su amistad de tanto tiempo, y su cariño inmenso, han sido siempre parte de mi inspiración para cada cosa.

Para Adriana, Virginia y Sergio, porque han sido desde el principio mis más cercanos amigos, gracias por su apoyo total y amistad.

A mis amigas que me han dado tanta estima y cariño: Eva y Pilar.

A Paz y Doralí, por su amistad y apoyo, en las buenas y en las malas, siempre ustedes, mil gracias.

A la Licenciada Sandra Beltrán, especial y sinceramente, por su valiosa amistad y apoyo profesional y, particularmente, en este trabajo, amiga, te estaré siempre en deuda.

Y gracias a ese ángel que ha llegado a mi vida, al final de este trabajo, porque ha cambiado mi mundo, cada día, a cada minuto y cada hora, por dejarme ver que amar es despojarse de los nombres.

A todas las personas que en este momento no menciono, pero que no olvido ya que están siempre presentes en mi corazón y que ahí tienen un lugar indeleble, porque me han ayudado a forjar cada instante de mi vida en diferentes momentos. En fin, a todos ellos, Gracias Totales.

Tesis:

La Suspensión Con Efectos Restitutorios

En El Tribunal Contencioso Administrativo Del Distrito Federal

I. Antecedentes.....	001
1. Legislación hasta la actualidad del Tribunal de lo	
2. Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	007
3. Naturaleza Jurídica.....	024
4. Organización.....	034
II. El Juicio Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.....	044
1. Partes.....	045
2. Competencia.....	050
3. Sentencia.....	064
4. Recursos.....	072
III. La Suspensión Actual.....	078
1. Evolución histórica.....	078
2. Evolución doctrinal.....	094
3. Tratamiento actual en la ley.....	104
a. Facultad discrecional.....	112
IV. La Suspensión con efectos restitutorios.....	117
1. Orígenes.....	117
2. La apariencia del buen derecho.....	131

3. El peligro en la demora.....	143
5. Derecho Comparado.....	151
4.1 España.....	151
V. Propuesta de reforma del artículo 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	158
VI. Conclusiones.....	177
VII. Bibliografía.....	185

Tesis:

La Suspensión con Efectos Restitutorios

En El Tribunal Contencioso Administrativo

Del Distrito Federal

I. Antecedentes

La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es hasta la fecha, un acierto en este andar histórico-jurídico, y por cuanto hace a la impartición de justicia, ya que antes de 1971 los habitantes de esta Ciudad no tenían medios específicos de defensa frente a los actos de las autoridades, que no siendo de carácter fiscal, afectasen su esfera de derechos.

Cabe hacer mención que en ese momento histórico no había medio de defensa idóneo contra los actos de autoridad que no fuese el amparo, planteado como violación de garantías, en el entendido que se podía interponer la vía de la composición que, igual que con el recurso de revocación ante el superior jerárquico de hoy en día, eran más correctamente, confirmaciones del acto que se reclamare. Como se aprecia, no había la costumbre de impugnar legalmente el actuar de la autoridad y solo mediante acciones de grupo se conseguía una solución general pero no una restitución de los derechos conculcados. Y es importante destacar que el grueso de actos de autoridad recae sobre personas cuya preparación y economía es escasa para poder hacer frente a tales situaciones, aunado al monto reducido de sanciones que se impugnaban, llevaba al particular a consentirlos para ahorrar tiempo y esfuerzo, aunque se creyesen que fuese injusto, y muchas veces, fuesen ilegales tales actos.

Ello fue así hasta antes de 1971, puesto que con la creación de esa institución se buscó dar solución a esta problemática, por lo que la Ley del Tribunal organiza para el control de los actos de administración local un sistema eminentemente proteccionista de los particulares, tratando de establecer un procedimiento antiformalista y sencillo, para que fuese el medio de impartición de justicia de las controversias suscitadas entre el particular y los actos de la administración pública, y que esta se realizará con eficiencia y prontitud, teniendo, como veremos más adelante, la obligación de suplir en todos los casos la deficiencia de la demanda, evitando que los magistrados resolviesen en un sentido porque no se hubiese seguido un tecnicismo legal, haciendo ello que tal resolución se alejase de la equidad.

Por cuanto hace a la sustancia materia de este trabajo, la suspensión del acto, esta se realizaba durante la substanciación del procedimiento y hasta la finalización del mismo, evitando de este modo la consumación irreparable del acto impugnado; se estableció el servicio de asesoría y defensoría jurídica para patrocinar a aquellas personas que por su condición social, cultural o económica, se abstuviesen de impugnar actos que vulnerasen sus derechos, y evitar así que ocurriera tal afectación.

Como se aprecia y sin olvidar que en el año de referencia, se vivía un clima de seguridad jurídica y de un tratamiento irrestricto para que nuestra nación navegase hacia un estado de derecho y llegar a un sistema con mayor representación de todos los sectores y un innegable sentido social, esta Ley consagra un esfuerzo llevado a cabo para lograr que ningún acto arbitrario quedase impune.

Apunta el licenciado Alfonso Nava Negrete, Magistrado fundador de ese Tribunal¹, que es histórica la publicación de la Ley de la materia de 1971, pero es nuestro deber como método de estudio, hacer referencia, aunque breve, de la historia de lo contencioso administrativo en nuestro país. Así podemos hablar del año de 1853, cuando el 25 de mayo el entonces Presidente Antonio López de Santa Anna decretó la promulgación de una ley sobre la materia a cargo de don Teodosio Lares, este jurista destaca por ser un hombre de honestidad probada, y en este tenor confiesa haberse inspirado en la doctrina del país de Francia. Cabe resaltar que los apuntes de este jurista enriquecieron de manera formidable la cultura jurídico-contenciosa de nuestro país.

Esta legislación estableció un Tribunal de justicia retenida, similar al Consejo de Estado francés, y en aquella época este concepto se refirió a un órgano jurisdiccional cuyas sentencias eran en realidad proyectos que eran sometidos a la revisión del Ministro encargado del ramo del que se tratase el asunto controvertido. La diferencia en estos dos órganos se centra en que el Consejo de Estado fijaba su competencia formulándola de manera general y aumentándola en virtud de su jurisprudencia. La Ley Lares, fija de manera clara la competencia contenciosa al hacer un listado de tales campos administrativos, como se aprecia en su artículo 2º, por lo que no era necesaria ninguna jurisprudencia ya que tal enumeración comprendía incluso algunos actos, yendo más allá de la mera cita de las áreas que comprenden a la administración pública.

¹ Alfonso Nava Negrete en Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 2, Volumen 1, de fecha 17 de julio de 1973, p.41

No escapa a este estudio y por ello se enmarca, que esta Ley Lares no vio cumplida su misión por el momento histórico, puesto que en el año de 1854 se realiza el levantamiento armado del Plan de Ayutla y se abandonó esta legislación.

Es importante recalcar que la existencia de los instrumentos jurídicos actuales encuentra su antecedente en Francia, después de la Revolución de 1789, cuando se crea una instancia denominada Consejo de Estado, la cual ya hemos mencionado, cuyo funcionamiento se basó en el sistema de justicia retenida. Pero también es interesante observar que esta instancia se tornó en lenta e insuficiente debido al enorme rezago que acusaba, siendo ese el motor y causa de origen de los Tribunales Administrativos, que surgieron para que dieran mayor celeridad a la secuela procesal.

Estos tribunales se concibieron como de primera instancia dejando al Consejo de Estado la facultad de revisar las resoluciones que al efecto se emitieran, por lo que dicho Consejo se convirtió en una segunda instancia ante la cual se apelaban las resoluciones de tales Tribunales, lo que causaba que la resolución que emitiera el Consejo de Estado fuere el fallo final de las controversias planteadas en la materia administrativa; como mencionamos, a este procedimiento denominase justicia retenida.

Resalta que en la intervención francesa se crea un Consejo de Estado de conformidad con el Estatuto Provisional del entonces Imperio Mexicano, y se trató de un sistema judicial tradicional, siguiendo a la vez el modelo de justicia retenida, lo anterior, mediante decreto de 4 de Diciembre de 1864, administrado con la expedición de la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento de fecha 1° de Noviembre de 1865.

En este orden de ideas, es de importancia señalar que en el siglo XIX, en su segunda mitad, imperó la justicia contenciosa administrativa que impartió el Poder Judicial. El maestro Nava Negrete considera que “Coadyuvó a esta situación el juicio de amparo, que por interpretación de la Suprema Corte del artículo 14 de la Constitución de 57 (así), se convirtió en el medio de control de la legalidad en todo el país y de todas las materias jurídicas, y por ende de la administrativa, federal y local. Esto hizo menos sensible la inquietud de pensar en la necesidad de tribunales fuera del Poder Judicial y más aún en el mismo proceso administrativo que se sustituía en esa época por el amparo y lo hacía inútil como lo sostuvo Jacinto Pallares en esa época.”²

Como antecedente es también importante mencionar que en el año de 1936 se promulga la Ley de Justicia Fiscal y entrando en funciones el Tribunal Fiscal de la Federación el 1º de enero de 1937, conociendo la materia contenciosa fiscal, que tiene de vida 68 años hasta la actualidad y ha sufrido diversas reformas, con competencia en nuestros días no solo fiscal sino también contenciosa administrativa.

Tratándose de la materia constitucional, en el año de 1946 es reformado el artículo 104 en su fracción primera, reforma mediante la cual se faculta al Congreso de la Unión para establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de los Tribunales Administrativos, creados por una Ley Federal y que tuvieron plena autonomía para dictar sus fallos, siendo esta reforma el primer antecedente constitucional aunque en forma indirecta, de los Tribunales Administrativos en México.

² idem.

En el año de 1967 se promulgó otra reforma al citado artículo 104 de nuestra Carta Magna, en la que se autoriza al Congreso para expedir leyes Federales que instrumenten Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía en el dictado de sus fallos, por lo que tuvieron a su cargo dirimir las controversias que se suscitasen entre la administración pública federal o del Distrito Federal o de Territorios Federales con los particulares, estableciendo entonces las normas para su organización, su funcionamiento, la secuela procesal a seguir y los recursos o medios de impugnación contra las resoluciones emitidas por dichos Tribunales.

Siguiendo con la materia constitucional, el 17 de marzo de 1967 se reformó el artículo 116 en la fracción IV de nuestra Constitución, donde se facultó a las Entidades Federativas para que en sus Constituciones y Leyes pudieran establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

En fecha posterior se trasladó el texto del artículo 104 fracción I al artículo 73 constitucional fracción XXI-H mediante el cual se faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan Tribunales de lo Contencioso Administrativo en los mismos términos que lo estatuyó el citado artículo 104 del máximo ordenamiento.

Se estableció mediante reforma en el artículo 122 de la Constitución publicada el 22 de agosto de 1996, que en su base quinta prescribió lo que sigue: “Existirá un tribunal de lo contencioso administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local

del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su Ley Orgánica.”

Como colofón podemos establecer que en 1970 el Distrito Federal es dividido en 16 delegaciones, con el fin de mejorar la administración pública y lograr un acercamiento entre quienes gobiernan y quienes son gobernados, con el simple objeto de mejorar los niveles de bienestar social de la población

1. Legislación hasta la actualidad del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Distrito Federal

En este apartado analizaremos las legislaciones actuales que han regido esta materia, desde 1971 hasta la actualidad.

Ley de 1971.-En este sentido, la legislación de 1971 emitida a instancias del entonces Presidente Luis Echeverría Álvarez, cuya denominación exacta fue “Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Departamento del Distrito Federal”, fechada el 25 de febrero de 1971, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de ese año, y que entró en funciones el 17 de Julio del citado año; constante en aquel entonces de 89 artículos y dos transitorios, dotaba de una autonomía para dictar sus fallos al Tribunal, así como de independencia de cualquier ente administrativo, contaba entonces con tres salas, de tres miembros cada una, compuesto el tribunal de diez magistrados numerarios y los supernumerarios que se llegasen a nombrar para integrar dos Salas mas inclusive.

Como comentábamos, el Distrito Federal adquirió una conformación diferente a finales de 1970 al dividirse en 16 delegaciones, y como uno de los resultados de esa reforma se pensó en el establecimiento de un sistema de justicia diferente, en el que los gobernados pudieran recurrir los actos del gobierno a través de las autoridades que lo representan.

Así encontramos en la exposición de motivos y en las comparecencias que al efecto se formularon, la determinación expresa que dicho Tribunal funcionara en forma rápida y expedita, sin procedimientos largos, buscando en todo momento que careciera de formalidades y que en bien del particular se estableció la suplencia de la demanda, asegurando de este modo a la población la forma para poder hallar una pronta solución a sus demandas en contra de la autoridad administrativa, evitando que la justicia se retardase, porque cuando esto sucede se deja en estado de indefensión al particular.

Este Tribunal funcionaba en Pleno o en tres Salas de tres miembros cada una. Constaba de diez magistrados numerarios y de los supernumerarios que llegarán a nombrarse para integrar hasta dos salas más, es decir seis magistrados más. Lo anterior cuando así se requiriese según a consideración del pleno.

Dichos Magistrados se nombraban por el Presidente de la República que, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en su caso, tomaban protesta ante ellos. Dicho nombramiento era por el periodo de tres años, y aquí destaca como dato histórico que los magistrados no podían ser removidos sino de acuerdo al

procedimiento aplicable a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Territorios Federales.³

El Tribunal tenía un Presidente que duraba en su encargo un año con la posibilidad de ser reelecto, dicho cargo se ponía a discusión cada año en la primera sesión plenaria. Tal magistrado debía ser de carácter numerario y no integraba Sala, aunque cada Sala tenía a su vez, un Presidente de la misma.

Se estableció que el Tribunal contase con los servicios de una Secretaría General de Acuerdos, así como los Secretarios de Acuerdos necesarios para el buen despacho de los negocios de la Presidencia y de cada Sala; asimismo, se instauró la figura de Secretario General de Compilación y Difusión, así como de los actuarios que le permitiese el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.

Los requisitos para ser Secretario de Acuerdos o Actuarios consistían en la nacionalidad mexicana, mayoría de 25 años, ser Licenciados en Derecho y notoria buena conducta. Para ser Magistrado se requería lo anterior aunado al hecho de que se acreditara cuando menos tres años de experiencia en la materia administrativa, y no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional que le imponga más de un año de prisión.

El pleno se componía de los magistrados que integraban el Tribunal, requiriéndose para su debido funcionamiento cuando menos las dos terceras partes de

³ Conforme a los artículos 2° y 3° de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Departamento del Distrito Federal

sus miembros. Las sesiones debían llevarse a cabo cuando menos dos veces a la semana, siendo estas sesiones públicas y realizadas fuera de las horas de despacho de las Salas. Como es obvio las resoluciones eran tomadas por la mayoría de votos de los magistrados presentes quienes no podían abstenerse de votar sino cuando tuvieran impedimento legal.

Las salas del Tribunal conocían conforme a esa ley de los juicios promovidos contra cualquier resolución o acto administrativo incluso de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, con la clara excepción de las materias señaladas para la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Así, el Tribunal conocía mediante estas salas, de los actos de autoridad que eran impugnados por el particular cuando se alegase incompetencia de la autoridad, incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento, violación de la ley o la no aplicación de la ley debida, cuando hubiese arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar en cualesquiera de los actos que fuesen discrecionales, así también conocían dichas salas de la falta de contestación del particular a una autoridad en el término de quince días, con excepción de que las leyes o reglamentos fijasen otro plazo o debido a la naturaleza del asunto que requiriese un término diverso.

Por cuanto hace al procedimiento cabe hacer mención que la ley en cita le estatuyó en su Título Segundo, donde establece como norma suplementaria al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios Federales. El juicio contencioso era optativo por cuanto hace al particular habida cuenta que podía, si fuere el caso, agotar el recurso o medio de defensa respectivo o bien, ocurrir ante ese

tribunal ejercitando la acción ante este, en el entendido que si acudía a esa presencia jurisdiccional extinguía su derecho para agotar otro medio de defensa ordinario.

Las partes enmarcadas en esta legislación para participar en la secuela procedimental eran el actor, el Departamento del Distrito Federal a través de la representación legal que ejercía el Jefe del mismo o la autoridad que ordenase, así como la ejecutora o la que tratase de ejecutar la resolución o acto de autoridad que se impugnaba, o quienes la sustituyesen. No escapa a este estudio como dato anecdótico que una de las autoridades demandadas debía ser el Director General a cuya área de atribuciones correspondía la materia de la resolución o acto de autoridad impugnado, quien conforme a esa ley contestaba la demanda y representaba al jefe del departamento, salvo que tal director delegase en otro funcionario su representación. Se contemplaba en ese entonces como parte en el procedimiento la figura del tercero perjudicado, en la inteligencia que en ese rubro se enmarcaba a cualesquiera persona o personas que viesen o pudieran verse afectados por las resoluciones de ese Tribunal.

El interés con que se acudía al Tribunal era definido como cualquiera que fundara la pretensión de quien ocurriera ante él.

Las resoluciones eran notificadas con el carácter de personal dentro del tercer día a partir de aquel en que se hubiese pronunciado la resolución de mérito, o por lista al día siguiente de su pronunciamiento, o en su caso por correo certificado debiéndose depositar en el correo al día siguiente de la emisión de la resolución.

Por lo que hace al cómputo de los términos, las notificaciones surtían sus efectos a partir del día siguiente al que se hubieran realizado comenzando a correr el término a partir del día siguiente al en que surtiese sus efectos la notificación respectiva; destacaba en ese momento que esa ley estableciera que en el caso de aquella notificación que fuese omitida o tuviere el carácter de irregular, se entendía realizada a partir de aquel momento en que el interesado se hubiese hecho sabedor de la misma con excepción del caso en que hubiese promovido su nulidad.

En lo referente a la figura de la suspensión, esta podía concederse por el Presidente de la Sala que hubiere conocido del asunto en el mismo auto que admita la demanda con el compromiso irrestricto de hacerlo saber a la autoridad demandada sin demora alguna para el efecto de cumplimentar el auto en sus términos. Dicha figura debía solicitarse por el actor y en todo caso tenía el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encontrasen hasta en tanto no se pronunciara la sentencia que correspondiere. Esa ley contemplaba además que la suspensión no debía otorgarse en aquellos casos que, de concederse contraviniera evidentemente al interés social o aquellas disposiciones de orden público. En todos los casos que se concedía la suspensión y se pudiese ocasionar un daño o menoscabo presente o futuro a un tercero, esta se concedía con la condicionante de que se otorgasen garantías suficientes para reparar dicho daño o menoscabo que se pudiesen causar si es que no se obtenía un fallo favorable en el juicio correspondiente. El monto era definido por el Presidente de la Sala que conociese del asunto cuando los derechos de un tercero no fueren estimables en dinero. Este especial tipo de suspensión quedaba sin efecto alguno cuando el tercero afectado otorgase a su vez una caución (contragaratía) bastante para restituir las cosas al estado que guardasen antes de la presunta violación

y contemplándose aquellos posibles daños y menoscabos que pudieren sobrevenirle al actor si es que este obtenía sentencia que le fuera favorable. Contra estos autos que otorgasen o negaren la suspensión de marras, era posible la interposición del recurso de reclamación para impugnarles.

Por cuanto hace al capítulo probatorio indispensable en toda secuela procedimental se estatuyó en esa ley que tales pruebas debían acompañar al escrito de demanda o en su caso, al de contestación de la misma, admitiéndose todo tipo de pruebas, excepción hecha de la confesional y en obvias razones, no se admitían aquellas que fueran contrarias a la moral o al derecho.

Tratándose de los requisitos legales que debía contener el escrito de demanda, estos consistían en el nombre y domicilio del actor y en su caso de quien promoviere en su nombre; la resolución o acto administrativo impugnado; la autoridad demandada; el nombre y domicilio del tercero perjudicado, en caso de existir; la pretensión que se deduce; la fecha de presentación al Tribunal; la descripción de hechos y de ser posible aquellos preceptos en que se funde su derecho; la firma del actor; las pruebas que se tuvieren para ser ofrecidas; copia de la demanda para cada una de las partes. Destaca anecdóticamente que las demandas podían ser llenadas aún telefónicamente con los datos reclamados por los interesados con las autoridades respectivas habida cuenta que existían formas impresas de demanda que eran proporcionadas por el Tribunal así como el servicio de defensoría de oficio que el Departamento del Distrito Federal comisionaba para tal fin.

Por cuanto hace al fallo respectivo, este debía realizarse al final de la audiencia pública, una vez valoradas las pruebas y oídos que hayan sido los alegatos de ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el negocio, proponía los puntos resolutivos y dicha sala resolvía el juicio en esa audiencia. Es importante señalar que para que se pudiera celebrar la audiencia pública donde se desahogaban las pruebas debidamente ofrecidas, se oían alegatos y se dictaba sentencia, era necesaria la presencia de los tres Magistrados integrantes de la sala que correspondiese. Excepcionalmente se tenía un plazo no mayor de diez días para dictar sentencia, mismos que eran posteriores a la audiencia referida, cuando se debía tomar en cuenta un gran número de constancias. La sentencia se pronunciaba por unanimidad o por mayoría de votos, resaltando que si en ella se declaraba fundado el derecho discutido se dejaba sin efecto el acto recurrido y se fijaba el sentido de la resolución que tenía deber de dictar la autoridad administrativa (demandada) para proteger (y no conculcar) el derecho discutido.

Preveía esa ley, como medio de impugnación, el recurso de reclamación, cuya procedencia se debía a las providencias o acuerdos de trámite (decretos), que dictase el Presidente del Tribunal o de cualquiera de sus Salas o cualquier Magistrado, con un término para interponerlo de tres días siguientes al en que hubiere surtido efectos la notificación, conociendo de dicho recurso el Presidente del Tribunal cuando se interpusiere versus acuerdos dictados por Presidentes de Salas o lo conocían estos últimos cuando se referían a acuerdos dictados por los Magistrados que integrasen la Sala de mérito.

Ley hasta 1994. Básicamente es la misma legislación de 1971, con reformas profundas, como ahora veremos. Para este entonces el Tribunal ya contaba con una Sala Superior, integrada por cinco magistrados y tres Salas Ordinarias compuestas por tres magistrados, habiendo la opción de crear dos Salas mas compuestas por magistrados supernumerarios. En esa ley, en lo que respecta al nombramiento de los magistrados, variaba pues el nombramiento en cita, era necesaria la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En ese tenor resaltaremos las diferencias hasta este momento. Una de las mayores diferencias es la Sala Superior⁴, que contaba con cinco magistrados, uno de ellos Presidente de ella y del Tribunal. Por ende, cambió y se repartió mejor la competencia y atribuciones del Presidente, el Tribunal y la Sala Superior, al especializarse estas tareas. Se dejó de regular en la Ley la periodicidad del pleno de la Sala Superior (del Pleno del Tribunal anteriormente).

La forma de establecer la competencia cambia pues en la Ley en ese año de 1994 era enunciativa, procediendo contra cualquier acto que hubiere emitido la autoridad administrativa del Distrito Federal, versus las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades donde se fincase un crédito fiscal a favor o en contra del particular, en contra de la falta de contestación de la autoridad a una promoción del particular dentro de un término de 30 días naturales a la presentación de la misma (salvo que otros instrumentos legales establezcan otros plazos), de las quejas por incumplimiento de las resoluciones que emita el Tribunal, de los recursos de Reclamación en contra de las resoluciones de trámite que emita el Presidente de la Sala, de las resoluciones que

⁴ Creada en el año de 1986.

se dicten negando a los administrados la indemnización que establecía el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Como vemos, la competencia del Tribunal, a través del transcurso del tiempo aumenta.

El procedimiento en este periodo de tiempo esencialmente se mantiene igual, con la salvedad de la doble instancia que se estableció con la creación de la Sala Superior, pues en contra de las resoluciones que emitían las Salas Ordinarias, procedía como medio para impugnarles, un recurso innominado.⁵ En contra de las Resoluciones que emitía la Sala Superior, como en la actual legislación, procedía como medio extraordinario de impugnación, tratándose de las autoridades, el Recurso de Revisión ante un Tribunal Colegiado de Circuito competente, conforme a lo que en ese momento estatuyó el artículo 104 fracción I-B de nuestra Constitución, debiendo motivar la autoridad dicho recurso respecto a la trascendencia del asunto y su importancia, así como el monto, que en ese momento se requirió que el asunto rebasare 20 salarios mínimos, conforme a lo establecido en el artículo 3° bis de la entonces legislación de amparo; así como para el particular existió y existe el medio de defensa extraordinario que significa la instauración del juicio de amparo si la resolución que emitía la Sala Superior era desfavorable precisamente al particular.

Esa legislación estaba más cerca de lo que establece la Ley Vigente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁵ El artículo 86 no establece en su texto el nombre del recurso, aunque a la postre, como veremos en la legislación que le prosiguere, se estatuye el nombre de Recurso de Apelación para ese medio de impugnación.

Ley de 1996. El 19 de septiembre de 1995 la Honorable Asamblea de Representantes del Distrito Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación la entonces nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que entró en vigor el 1° de enero de 1996, habiendo importantes cambios, como veremos más adelante, en relación con la legislación vigente antes de 1996.

Es importante mencionar que para efectos de su aprobación, la Asamblea de Representantes examinó el Proyecto de Nueva Ley, con el fin de reflejar las inquietudes y necesidades de los ciudadanos del Distrito Federal.

Se le dotó de plena jurisdicción en el dictado de sus fallos, dándole también, independencia de las autoridades administrativas.

Se integró este Tribunal por una Sala Superior compuesta por cinco Magistrados, y por tres Salas Ordinarias, compuestas de tres Magistrados cada una, estableciéndose la posibilidad de crear las Salas Auxiliares que por el trabajo se creyesen pertinentes, integradas también por tres Magistrados cada una.

El Jefe del Distrito Federal designaba a los magistrados sometiendo su nombramiento a consideración de la Asamblea de Representantes, durando en su encargo 6 años, siendo el caso que si eran ratificados como lo estatuye la Ley, y aplicando las disposiciones correspondientes de la Ley Orgánica de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sólo podrían ser removidos de su puesto en los términos que al efecto establece el Título Cuarto de la Constitución de nuestra nación.

Para ser Magistrado se requería conforme a esa legislación, ser mayor de treinta años, mexicano, contar con la licenciatura en Derecho, acreditar cuando menos tres o cinco años de práctica profesional, para Sala Ordinaria o Sala Superior según el caso, tener buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que le imponga un año de prisión; nótese que se enmarca como edad de retiro los setenta y cinco años de edad.

El Presidente del Tribunal lo es también de la Sala Superior, electo por los Magistrados que integran esa Sala, duraba en ese entonces, dos años en el cargo, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato. Los presidentes de las Salas Ordinarias duraban un año en su encargo. La elección del Presidente del Tribunal y de los Presidentes de las Salas, se realizaba en la primera sesión del año que correspondiera, debiendo otorgar propuesta ante la Asamblea de Representantes o su Comisión de Gobierno.

Se cuenta en este momento, con un Secretario General de Acuerdos que lo es también de la Sala Superior, un Secretario General de Compilación y Difusión y un Secretario de Asesoría y Defensoría Jurídica, así como de los Actuarios, Secretarios, Asesores y Defensores Jurídicos necesarios para el buen despacho de los negocios del Tribunal.

Las sesiones de la Sala Superior eran públicas conforme al ordenamiento en comento, bastando 3 Magistrados de los 5 que entonces la integraban, para poder funcionar.

Dentro de su competencia está el fijar la jurisprudencia, resolver los recursos versus las resoluciones que emitieren las Salas Ordinarias, resolver contradicciones de sentencias de las Salas, resolver los recursos de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior, conocer de las excitativas de justicia en el caso de que los Magistrados no formulen proyecto de resolución, calificar las recusaciones e impedimentos de los magistrados, así como el establecimiento de reglas para la distribución de asuntos en el Tribunal.

La Sala Superior cuenta con las siguientes atribuciones: designar al Presidente del Tribunal y de ella misma; fijar las adscripciones de los Magistrados de las Salas Ordinarias; aprobar a los Secretarios Generales; designar a los secretarios de acuerdos y actuarios; conocer de las quejas en contra de los Magistrados de las diferentes Salas.

Las Salas del Tribunal son competentes para conocer de: los juicios en contra de actos administrativos dictados, ejecutados, o tratados de ejecutar por las autoridades de la administración pública del Distrito Federal; de los actos administrativos emanados de la administración pública paraestatal que se hayan dictado con el carácter de autoridad; juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la administración pública del Distrito Federal en los que se determine el cumplimiento de una obligación fiscal, se fije una cantidad líquida o se hayan dado las bases para su liquidación, se haya negado indebidamente la devolución de un ingreso que no debió percibir o cualesquiera que cause agravio en materia fiscal; de los juicios en contra de la falta de contestación dentro del término de 30 días naturales a las promociones presentadas por los particulares, a menos de que la legislación respectiva fijase otro plazo; de las negativas

fictas dictadas en materia fiscal configurada transcurridos 4 meses de la recepción de las autoridades de la última promoción presentada ante ellas, a menos de que las leyes fiscales estatuyan otro plazo; tratándose de la resolución positiva ficta; de la negativa de la autoridad de certificar la configuración de la positiva ficta; de las quejas por incumplimiento de sentencia; del recurso de reclamación promovido en contra de las resoluciones de trámite de Sala; y del juicio de lesividad.

Como normas supletorias y complementarias de esa ley, se debía estar a lo dispuesto por el Código de procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en materia fiscal al Código Financiero y si fuere el caso, al Código Fiscal de la Federación.

Se establece en esa Ley la optatividad de seguir el recurso administrativo que al efecto establezcan las leyes respectivas o acudir a ejercitar la acción ante ese Tribunal. En este caso, se extinguía el derecho de promover otro medio de defensa.

Conforme a esa Ley, son parte en el juicio: el actor; el demandado, teniendo ese carácter el Jefe (en ese entonces) del Distrito Federal, los secretarios del ramo, directores generales, las autoridades administrativas que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado; los delegados, subdelegados y las autoridades de las delegaciones políticas a cuya esfera de competencia corresponda el acto impugnado; las autoridades del Distrito Federal ya ordenadoras o ya ejecutoras de los actos que se impugnen; el Gerente de la Caja de Previsión Social de la Policía Preventiva del Distrito Federal; la persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa (lesividad); así como el Tercero Perjudicado, figura a la que corresponde

cualesquiera persona cuyos intereses puedan verse afectados por las Resoluciones del Tribunal o que tengan un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

Se establece como base de la acción el interés legítimo para poder ocurrir ante ese Órgano Jurisdiccional. En este año de 2004 mediante reforma publicada el 29 de enero, se adiciona este precepto en el sentido que tratándose de casos en los que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés legítimo mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

Por lo que se refiere a las notificaciones y los términos, la ley aún vigente, establece que las notificaciones surten sus efectos a partir del día siguiente al en que se realicen; el cómputo de los términos corre a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación respectiva.

El término para interponer la demanda es de 15 días. Esta debía contener en general, nombre y domicilio del actor, resolución o acto administrativo impugnado, pretensión que se deduce, la autoridad demandada, el nombre y domicilio del tercero perjudicado si o hubiere, la fecha de conocimiento del acto, descripción de los hechos, así como las pruebas que al efecto se ofrezcan, debiendo acompañar al escrito de demanda una copia del mismo y de sus anexos para cada una de las partes.

Se establece que en el caso de que se demande una resolución negativa ficta dentro de los 15 días que sigan al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma.

La suspensión se reguló en el tenor siguiente: se previó que sólo es posible que la acuerde el Presidente de la Sala que conozca del asunto. En el año 2000 se adicionó este artículo para establecer un requisito más a la suspensión, es decir se debía realizar una consulta ciudadana de aquellos vecinos a los que de algún modo afecte la suspensión.⁶ El numeral 59 trata la suspensión con efectos restitutorios, que puede conceder el Presidente de la Sala que conozca del asunto, pero le exige requisitos como que, para poder concederle es necesario demostrar que es el único medio de subsistencia del actor o sea el acceso a su domicilio particular, lo que debe ser comprobado fehacientemente. Por reforma del 29 de enero de 2004 se adiciona que en el caso de tratarse de actividades reguladas, que requieran de concesión, permiso, licencia, autorización o aviso, y se solicite la suspensión del acto que se reclama, deberá presentarse (como en el caso del interés legítimo) la documental citada, de lo contrario no se otorgará la misma.

Las pruebas, ya lo expusimos, deben presentarse con el escrito de demanda, pudiendo presentar las que sean necesarias, siempre que no sean contrarias al derecho o a la moral. Estas son desahogadas, previa admisión o no, en la audiencia respectiva, en la que se podrán presentar los alegatos si las partes así lo estiman.

⁶ En este caso, estas y otras reformas a la Ley Vigente se comentaran en los capítulos III y IV del presente trabajo.

La sentencia deberá dictarse por unanimidad de votos o por mayoría de ellos, pero teniendo en cuenta en todo momento, que por ministerio de ley, debe suplirse las deficiencias de la demanda con la restricción de apegarse a los puntos de la litis planteada.

Se establecen como causas de nulidad del acto que se reclame la incompetencia de la autoridad, incumplimiento y omisión de las formalidades legales, violación a la ley o no haberse aplicado la debida, arbitrariedad, desproporción, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

Se preceptúa que para el correcto cumplimiento de las sentencias se podrá ocurrir mediante el recurso de queja ante el mismo Tribunal que conocerá mediante la Sala Ordinaria respectiva, requiriendo a la autoridad rebelde, pudiendo amonestarle para asegurar el cumplimiento, si persiste el incumplimiento, la Sala Superior, a petición de la Sala Ordinaria respectiva, solicitará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico que obligue al funcionario renuente.

Se contemplan además dos recursos. El de reclamación procede contra las providencias o los acuerdos de trámite (decretos) dictados por el Presidente del Tribunal, de cualquiera de las Salas, de los Magistrados, teniendo un término de tres días para su interposición, supliendo la Sala que conozca del mismo las deficiencias en la expresión de agravios respectivos.

El otro recurso establecido en esa Ley es el de Apelación, que procederá contra las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen el sobreseimiento, las

que resuelvan el fondo del negocio, o las que pongan fin al procedimiento; mismo que será sustanciado ante la Sala Superior, teniendo un término de 10 días para su interposición.

Extraordinariamente, las autoridades pueden impugnar las resoluciones que emita la Sala Superior mediante el Recurso de Revisión Contenciosa Administrativa ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa que al turno corresponda, teniendo un término de 10 días. En su primera versión esa Ley establecía el término de 15 días para su interposición, pero por reforma de 14 de diciembre de 1999, se estableció el término de 10 días. Siendo para el particular, en obvio de razones, en caso de inconformidad en esos fallos de la Sala Superior, puede ocurrir al amparo directo.

2. Naturaleza Jurídica.

En este título analizaremos la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Constitucionalmente, la noción de los Tribunales Contenciosos Administrativos surge con el artículo 104, que en 1967 es reformado por el entonces Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, por lo que en ese año, dicho precepto establece que:

“Las Leyes Federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo (así) dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o el Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

“Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones administrativas de dichos tribunales administrativos, solo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa (así).”

“La revisión se sujetará a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que dicte la Suprema Corte de Justicia quedará sujeta a las normas que regulen la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo.”⁷

Así las cosas, desde 1967 surgen los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, si bien no materialmente, si como toda una posibilidad de defensa de los administrados frente a los actos de la autoridad. Dichos tribunales en el texto constitucional que se estudia, gozaban de plena autonomía para el dictado de sus fallos, por lo que se les impone la obligación de dictar el derecho a su leal saber y entender legal.

Para el año de 1974, mediante reforma constitucional, se excluye del texto constitucional los párrafos segundo y tercero que anteceden, quedando en vigor solo el primer párrafo, lo que dicho en otras palabras, excluye del texto constitucional el recurso de revisión de las resoluciones de estos tribunales contenciosos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1967.

⁸ Publicado en el Diario Oficial del la Federación el día martes 8 de octubre de 1974.

En el año de 1987 suponemos que por técnica legislativa, el fundamento de los Tribunales Contenciosos Administrativos cambia al artículo 116 del Máximo Ordenamiento, en donde encontramos que en la fracción IV, que las Constituciones y leyes de los estados tienen la posibilidad de constituir dichos tribunales gozando de plena autonomía, como en las anteriores redacciones del artículo 104 en su fracción primera, misma que ya desarrollamos líneas arriba. Cabe hacer mención que en lo referente a los medios para impugnar las resoluciones que emitan tales tribunales contenciosos, es necesario, como referente constitucional acudir al citado artículo 104, que conservó en su texto el recurso de revisión contenciosa administrativa, como es en la actualidad, pero el fundamento de estos tribunales, repetimos, cambió al artículo 116 de la Constitución de nuestra Nación.⁹

Es de importancia señalar que en 1996 se recorrió el numerado de las fracciones que integran el artículo 116 constitucional, quedando el fundamento de los tribunales contenciosos en la fracción quinta, habida cuenta que por reformas de tipo electoral, se engrosó ese artículo 116.

Como mero referente histórico, diremos que en la Constitución de 1917, en su texto original, el artículo 116 establecía la posibilidad de los estados de resolver por convenios amistosos sus respectivos límites, debiendo contar dichos convenios con la aprobación del Congreso de la Unión. Gran diferencia contemplamos en el texto actual.¹⁰

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de Marzo de 1987.

¹⁰ Texto original de la Constitución de 1917.

Por lo que encontramos constitucionalmente que los Tribunales Contenciosos Administrativos gozan de autonomía para el dictado de sus fallos. Cabe agregar que actualmente en las entidades federativas se encuentran la mayoría de estos tribunales adscritos al poder ejecutivo, aunque solo cinco se cuentan como integrantes del Poder Judicial Estatal.

En este orden de ideas, y conforme a un criterio estrictamente formal, no cabe duda que el administrativo es un Tribunal auténticamente, pero desde el punto de vista material cabe el cuestionamiento sobre si es realmente un Tribunal.

Esta cuestión queda plenamente contestada por las características propias de sus funciones fundamentales, actos y resoluciones, se puede afirmar validamente que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un verdadero órgano estatal jurisdiccional, como lo son también otros, tales como los Tribunales Electorales, o las Juntas de Conciliación y Arbitraje Locales y Federales. Pero para dar cabal respuesta a esta interrogante, es indispensable saber que significa jurídicamente el término en cuestión.

Podemos ubicar el origen histórico y etimológico de los tribunales en general. Así el tratadista Vittorio Scialoja explica que “[...] el lugar donde se administraba justicia (en Roma) era antiguamente el *comitium*, o sea, la parte del *forum* destinada a la reunión de los comicios; pero más adelante la jurisdicción comenzó a ejercerse en lugares por lo menos cubiertos, esto es, en la basílicas; finalmente, en lugares completamente cerrados, llamados *auditoria*, *secreta*, *tabularia*, estos es, estancias especialmente

destinadas a este oficio. El magistrado, mientras hacía justicia, estaba sentado en un plano algo más elevado, llamado *tribunal, locus superior*, y se sentaba sobre la *sella curulis*; los demás, en sillas más bajas, *subselia*; y probablemente el hecho de no sentarse en las *sella curulis* y en el plano más elevado del tribunal deriva el nombre de jueces *pedanei* (al pie). En algún acto, especialmente de jurisdicción voluntaria, aprobación de actos o asistencia (*interlocuciones, subscripciones*), el magistrado no necesita de esta especie de pompa, sino que puede emitir su parecer o consentimiento sin subir a un asiento elevado, de donde se dice *iudicare de plano* (en contraposición al *iudicare pro tribunali*, esto es, cuando se sienta sobre el tribunal con todas las formalidades requeridas). El *iudex* juzga sin esta pompa, como persona privada que es; pero en los tiempos antiguos también juzgaba en el comicio, o en otra parte del foro cuando el comicio estaba ocupado por los magistrados. Los *centumbiri*, que necesitaban lugar más amplio y fijo en razón de su número, celebraron en la basílica Julia sus sesiones a partir de Augusto. Naturalmente, con el poco tiempo, estos *iudices* se retiraron del foro, que poco a poco fue ocupado por hombres de negocios y por banqueros.”¹¹

El jurista Chiovenda nos dice que “[...] en la organización de todo Estado, la función jurisdiccional tiene repartidos sus órganos en un número mayor o menor de juzgados y tribunales (oficinas judiciales), cada uno de los cuales comprende una suma determinada de atribuciones, y a cada uno de los cuales está adscrito un número mayor o menor de personas (funcionarios judiciales). Esta es la organización judicial [...].”

¹¹ V. Scialoja, *Procedimiento civil romano*, Ediciones Jurídicas Europa América, Argentina, 1954, pp. 125 y 126.

Así concluye Chioventa que “[...] el tribunal es un órgano complejo de jurisdicción [...] (el cual) ejerce los poderes jurisdiccionales en los límites de las atribuciones que le están asignadas [...].”¹²

Don Eduardo Pallares, nos define la palabra Tribunal de la manera siguiente: “[...] tiene varias acepciones (entre las que cabe destacar): a) el lugar donde se administra justicia; b) institución pública integrada por los jueces, magistrados, funcionarios auxiliares y empleados, que como integrantes de un órgano del Estado, tienen la función de administrar justicia.”¹³

Para nuestro maestro, el Doctor José Ovalle Favela, la palabra tribunal se utiliza actualmente para aludir tanto al órgano estatal como al lugar de su ubicación; por regla, designa al de naturaleza pruripersonal o colegiado, cuyos titulares son varios magistrados, en número impar, en contraposición a los órganos jurisdiccionales monocráticos o unipersonales, a los que generalmente se les denomina juzgados, sin descartar la existencia de tribunales unitarios.¹⁴

El jurista mexicano, Don Ignacio Burgoa Orihuela, en su cátedra nos relata que un tribunal, individualizado o colegiado, es un órgano del Estado al que la Constitución o la ley encomiendan, *primordialmente*, el ejercicio de la función jurisdiccional, que consiste en decir el derecho *inter partes* dirimiendo la controversia que entre ellos exista. Dicho

¹² Guiseppe Chioventa, *Instituciones Derecho Procesal Civil*, volumen II, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1989, pp. 72 y 73.

¹³ Eduardo Pallares, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 19ª edición, Porrúa, México, 1990, pp. 59-60 y 101-103.

¹⁴ José Ovalle Favela, *Teoría general del proceso*, Harla, México, 1991, pp. 220 y 203.

órgano puede o no pertenecer a lo que tradicionalmente se entiende como 'poder judicial', circunstancia, por lo demás, irrelevante.

Para el licenciado mexicano, Cipriano Gómez Lara, nos refiere: "En cuanto a ese término [tribunal] han surgido diversas discusiones, porque se piensa que etimológicamente la palabra tribunal implica tres titulares del órgano jurisdiccional y, así, se quiere ver en este órgano a una entidad de jerarquía superior y de integración colegiada o pluripersonal. Lo cierto es que existe la excepción de los tribunales unipersonales. En nuestro medio forense la palabra empleada en plural, o sea, tribunales, se usa para designar genéricamente a todos los órganos judiciales."¹⁵

En términos sencillos como los que acabamos de citar, nos parece que el Tribunal que hemos venido analizando, cumple cabalmente con esa voz, pues ante el se regula un proceso legal y regular. Es decir, el Tribunal es siempre un órgano del Estado, encargado de realizar la función jurisdiccional. Don Eduardo J. Couture, procesalista de la Universidad de Montevideo, nos define el término jurisdicción con, por lo menos, cuatro excepciones: "[...] en el derecho de los países latinoamericanos [...] tiene, por lo menos, cuatro acepciones: como ámbito territorial; como sinónimo de competencia; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público; y *su sentido preciso y técnico de función pública para hacer justicia.*"¹⁶

En esa misma obra, el decano jurista uruguayo nos dice que en siglo XIX tanto la jurisdicción como la competencia eran empleados como sinónimos, y así,

¹⁵ Cipriano Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, 9ª edición, Oxford, México, 2000, pp.151 y 152.

¹⁶ Eduardo J. Couture, *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, 15ª reimp. 3ª edición, Desalma, Argentina, 1990, p. 27.

indistintamente se alude a la falta de jurisdicción como falta de competencia. Expresa que en el siglo XX se ha superado este equívoco, pero es claro que la competencia es una medida de jurisdicción, es el fragmento de jurisdicción atribuido a un juez; la relación entre la jurisdicción y competencia, es la relación que existe entre el todo y la parte, esto es, la jurisdicción es el todo, la competencia es la parte.

Eduardo J. Couture, nos define claramente el concepto de jurisdicción al decir: “[...] (es) la función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.”¹⁷

El jurista Ugo Rocco, escribe: “Nosotros entendemos por jurisdicción la actividad con que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, interviniendo por requerimiento de los particulares, sujetos de derechos jurídicamente protegidos, se sustituye a ellos en la actuación de la norma que tutela aquellos intereses, declarando en lugar de ellos si existe y cuál es la tutela que una norma concede a un determinado interés, imponiendo al obligado, en lugar del derechohabiente, la observancia de la norma, y realizando mediante el uso de su fuerza coactiva, en vez del derechohabiente, directamente aquellos intereses cuya tutela legalmente se ha declarado cierta.”¹⁸

¹⁷ *Ibidem*, p. 40.

¹⁸ Ugo Rocco, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, vol. I, 2ª, reimp., 1ª ed. Temis, Bogotá y Desalma, Buenos Aires, 1983, p. 53.

Desde el punto de vista orgánico, la jurisdicción está constituida por todos los juzgados y tribunales establecidos conforme a la legislación aplicable, en otras palabras, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen la mencionada potestad soberana, que realizan la función de administrar justicia.

Cabe señalar que la palabra “jurisdicción” proviene de las latinas “ius” que significa Derecho; y “dicere”, que es Decir. Por ende, desde el punto de vista semántico, implica “decir el Derecho”.

De lo anterior se infiere que la jurisdicción es la función soberana del Estado, que tiene por objeto la solución de controversias de intereses de trascendencia jurídica, mediante la aplicación del Derecho al caso concreto controvertido.

Concluyendo sobre la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que por disposición constitucional es un órgano jurisdiccional (pues a su cargo está el dirimir controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública integrante del Distrito Federal)¹⁹, al cual compete el cumplimiento de la función pública consistente en resolver, mediante la aplicación del Derecho, las controversias de intereses de trascendencia jurídica, surgidas de la actuación de las autoridades que repercutan en los intereses legítimos de quienes se vean o puedan verse afectados por dichas actuaciones.

Por lo que ese Tribunal lo es auténticamente, realmente es un órgano jurisdiccional pues mediante a aplicación del Derecho, resuelve controversias de intereses de

¹⁹ Tal como lo establece el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

trascendencia jurídica, asegurando con su tarea que todo acto de la autoridad local se ajuste invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, en la inteligencia que el Derecho no es un fin en sí mismo, sino un medio para impartir justicia, dar seguridad jurídica, proporcionar bienestar común, y preservando el orden social.

En este sentido, particularmente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, aunque sólo sea considerado así en términos financieros, es considerado un órgano autónomo. Ello es así debido a que ese tratamiento le brindan algunas leyes, tal como el Código Financiero de 2004, que en su artículo 448, así como el artículo 2° del Decreto de Egresos del Distrito Federal, lo consideran como un “órgano autónomo” para elaborar y ejercer su presupuesto respectivo.

Como colofón a esta disertación, me parece justo citar al gran jurista italiano, Piero Calamandei, quien respecto a la autonomía que debe gozar todo (órgano) juzgador nos refiere:

“No conozco otro oficio que más que el de juez, exija de quien lo ejerce, el fuerte sentido de viril dignidad; sentido que obliga a buscar en la propia conciencia, más que en las opiniones ajenas, la justificación del propio obrar, y asumir de lleno, a cara descubierta, su responsabilidad.

La independencia de los jueces, esto es, el principio institucional en virtud del cual, en el momento en el que juzgan, deben sentirse libres de toda subordinación jerárquica, es un duro privilegio que impone a quien lo disfruta el valor de

responder de sus actos sin esconderse tras la cómoda pantalla de la orden superior.”²⁰

3. Organización.

Para tener plena conciencia de la integración del tribunal, es necesario remitirse a los antecedentes históricos que hemos citado líneas arriba, pero podemos mencionar que inicialmente se integró mediante magistrados que componían las Salas Ordinarias, funcionando en pleno, contando inicialmente con diez magistrados numerarios con la posibilidad de contar con 6 magistrados más, pero con el carácter de supernumerarios.

Actualmente, se integra ese Tribunal por una Sala Superior compuesta por siete Magistrados, y por tres Salas Ordinarias, integradas por tres Magistrados cada una, estableciéndose dos Salas Auxiliares que por el exceso de trabajo se creyó pertinente instalar, integradas también por tres Magistrados cada una.

El presidente de la Sala Superior es elegido de entre los Magistrados que la integran, fungiendo también como presidente de ésta. En las Salas Ordinarias el presidente se elige de entre sus integrantes por cada dos años. El presidente del Tribunal y de su Sala Superior dura en su encargo cuatro años sin la posibilidad de ser reelecto para el periodo inmediato posterior, excepción hecha en el caso que se encontrase en el cargo de presidente con la calidad de provisional frente a la falta

²⁰ Piero Calamandrei, *Elogio de los Jueces Escrito por un Abogado*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Argentina, 1969.

definitiva del presidente. En las ausencias temporales del presidente será suplido por el magistrado más antiguo de la Sala Superior en acatamiento a la designación realizada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de no haber esa prelación, la designación se hace considerando el orden alfabético de sus apellidos. Como ya vimos, en caso de ausencia definitiva del presidente, éste es suplido provisionalmente por el magistrado de más antigüedad de la Sala Superior, el que deberá convocar a sesión extraordinaria a la Sala Superior en un periodo que no excederá de 30 días naturales, para que se elija al que concluirá el año calendario de que se trate, al término del cual y en la primera sesión del año siguiente, se procederá a la elección del presidente en términos normales, esto es, para un periodo de 4 años.

Las faltas temporales de los Magistrados de la Sala Superior no serán cubiertas; las definitivas se comunicarán de inmediato al Jefe del Distrito Federal para que se proceda a la elección de un nuevo Magistrado. Las faltas temporales de los Magistrados de las Salas Ordinarias serán suplidas por los Magistrados que designe la Sala Superior de entre los Magistrados de las dos Salas Auxiliares que hay; si no hubiere Salas Auxiliares, la designación la hará la Sala Superior de entre los Secretarios de Acuerdos de las Salas del Tribunal. Las faltas definitivas se suplirán con nueva designación de magistrado en los términos de Ley. Si el Magistrado que faltare en forma definitiva es el Presidente de la Sala, será designado Presidente, el Magistrado de la propia Sala con más antigüedad en el Tribunal, quien terminará el período correspondiente al Magistrado faltante. Si la ausencia del Presidente fuera solo temporal, el Magistrado más antiguo en nombramiento de la Sala, la presidirá hasta el regreso del Magistrado Presidente, en los términos del artículo 9o. de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. El Presidente del Tribunal

deberá informar por escrito al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con tres meses de anticipación, la fecha en que cualesquiera de los Magistrados de las Salas concluirá el término para el que fue designado o que cumplirá la edad a que se refiere el párrafo final del artículo 4º de esa Ley; y tratándose de faltas definitivas por renuncia, fallecimiento, incapacidad física o mental, o cualquier otra causa, deberá notificarle en cuanto obtenga el documento respectivo o la certificación oficial del caso.

Para integrar quórum se necesita la presencia de cuatro Magistrados; para poder aprobar las resoluciones y acuerdos de la Sala Superior, se necesita la anuencia de cuando menos cuatro Magistrados. Tratándose de proyectos de resolución que no logren el número de votos a que se hace referencia, el asunto se diferirá a la siguiente sesión plenaria, y si no se puede adoptar la resolución por idénticos motivos, se designará un nuevo Magistrado Ponente. Las sesiones del pleno deberán ser públicas con excepción que la moral, el orden o el interés público, exijan que sean secretas.

La Ley del Tribunal exige ciertos requisitos para ser Magistrado mismos que son: ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos (pues puede estarse limitado en alguno de estos dos tipos de derecho por alguna falta o delito) debiendo tener cuando menos 25 años en caso de Sala Ordinaria o Auxiliar, y la edad de 30 años para el caso de la Sala Superior; ser Licenciado en Derecho, con título debidamente registrado ante la autoridad competente; aquí es de mencionar la trascendencia que se le dé a la profesionalización del conocimiento y ejercicio del Derecho, la importancia de acreditar que una institución de educación superior ha expedido el título respectivo.

Complementando nuestro comentario diremos que solo el hecho de tener título no autoriza, conforme a la ley, a ejercer profesionalmente el Derecho o cualquier otra profesión legalmente regulada, porque de acuerdo a lo previsto en la Ley Reglamentaria del artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, el documento que constituye patente legal para ejercer una profesión es la Cédula Profesional, que solo se otorga al profesionista que inscribe su Título Profesional o Grado Académico en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.²¹

Consecuentemente, este último requisito en comento debe ser dual, como mera crítica constructiva a la actual legislación, esto es, la exigencia de tener un título profesional y la correspondiente cédula profesional, que autorice jurídicamente para el ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho.

El siguiente requisito para ser Magistrado en la actual Ley del Tribunal, es el de tener y acreditar tres o cinco años de práctica profesional en materia administrativa y fiscal, según sea para Magistrado de Sala Ordinaria o Magistrado de Sala Superior. A este respecto Manuel del Río Govea nos dice que:

“La preparación para juzgar, para impartir justicia y para auxiliar en esa importante misión, sólo se obtiene con largos años de experiencia, con el contacto del hombre con todas las debilidades humanas y con el ejercicio diario, no simplemente de la profesión, sino con el cumplimiento de una vocación, de un apostolado que lleve a la

²¹ *Cfr.* Lo dispuesto en los artículos 2°, 3°, 8°, 21,24 y 25 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional Relativo al Ejercicio de Profesiones en el Distrito Federal, en relación directa con el artículo 4° inciso c) de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

interpretación exacta del espíritu de la ley aplicada sin pasión, sin egoísmo propio, y aún sin sentimentalismos, ni sujeción a la influencia de la amistad o de la política, dejándose llevar por simpatías o intereses.”

“Esa experiencia solo se consigue con larga práctica y el continuo contacto con el dolor humano. Nada mejor para lograrla que una carrera judicial, en donde el candidato, como el sacerdote, empiece con el noviciado y llegue a escalar los más altos puestos de la judicatura, a donde lo lleven su moral, su buena conducta, su técnica y su imparcialidad para juzgar. O bien, el que no tenga vocación para ese apostolado y no quiera profesar, renuncie a tiempo y no llegue a usar la toga, que ya puesta, no podría manchar.”²²

Así creemos, que con este requisito legal, se acaba con la improvisación y el acceso a los más altos cargo de la función jurisdiccional por mera relación política u otras razones análogas, diferentes a la buena reparación legal, total o parcialmente ajena a la función del servicio público en la administración de justicia, y lo que es mas trascendente, alejada de la carrera profesional del servicio jurisdiccional. Afortunadamente, este ya no es solo un buen deseo de los tratadistas honestos y ejemplares, pues ha penetrado también en el ánimo de los legisladores locales y federales, pues todas las leyes que tiene que ver con funciones jurisdiccionales, establecen este requisito legal como exigencia sine qua non.

²² Manuel del Río Govea, “*Implantación de la Carrera Judicial en México*” en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, t. X, nos. 37 a 40, enero-diciembre de 1960, pp. 414 y 415.

El siguiente requisito que obliga la Ley del Tribunal a cumplir es el de gozar de buena reputación, o como se le conoce en la doctrina, “la buena fama pública”. Así tenemos, que la honorabilidad debe suponerse de todas las personas, bajo el principio que todos los hombres son honestos, salvo prueba en contrario; sin embargo, al elegir a los Magistrados del Tribunal a estudio, es conveniente, por el bien de los justiciables, así como de la correcta administración de justicia administrativa, valga la redundancia, que no haya motivo de duda a este respecto. Sin la honorabilidad, el ejercicio de la abogacía degenera en las actividades profesionales más peligrosas y nocivas.

Como otro requisito, estrechamente ligado al anterior se encuentra el no haber sido condenado por sentencia irrevocable debido a un delito doloso que imponga más de un año de prisión, pues quedaría constatado su falta de probidad.

El nombramiento de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se realiza en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Los Magistrados son designados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sujetos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Magistrados que pueden ser promovidos de las Salas Auxiliares a las Salas Ordinarias y de éstas a la Sala Superior. Sólo durarán seis años en el ejercicio de su encargo, salvo que fueran expresamente ratificados o promovidos al concluir ese periodo, mediante el mismo procedimiento substanciado para las designaciones; si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus cargos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando por falta definitiva un Magistrado no pueda concluir su periodo de seis años, y por tal motivo deba nombrarse un sustituto, se entenderá que dicho nombramiento sólo es para concluir ese periodo. Asimismo, los nombramientos de Magistrados sustitutos no contarán para los efectos de ratificación en el cargo.

Al término del periodo para el cual hubieran sido designados, los Magistrados deberán entregar formal y materialmente su cargo y su ponencia a la Sala Superior, para que ésta dicte las medidas correspondientes, con el fin de asegurar la continuidad de las funciones de la ponencia respectiva.

Cabe hacer comentario respecto a la inamovilidad de los Magistrados, como un acierto de nuestros legisladores, teniendo en cuenta las reflexiones del jurista francés Garssonet, quien sostiene:

“La inamovilidad de los magistrados descansa, en efecto, en motivos de orden público muy respetables y elevados, no es, como frecuentemente se finge creer, un privilegio del juez sino una garantía establecida a favor del justiciable; no se establece para favorecer la dignidad del magistrado, ni en interés de su tranquilidad se le coloca en esta situación envidiable; es para que encuentre en su independencia el valor de resistir a las presiones y a las amenazas, de cualquier parte que puedan venir, y de castigar a todos los culpables aún cuando estén colocados en los puestos más elevados, no escuchando otra voz que la de su conciencia. Cuando se la considera desde este punto de vista, se comprende que el principio de la inamovilidad no debe ser debilitado sino fortificado, y que la ley lo establece debe complementarse con otras que,

por una parte hagan más difícil el acceso a la magistratura e impidan conferir funciones irrevocables a personas incapaces de desempeñarlas bien, y por otra parte, limiten o a lo menos retarden, si no la suprimen eternamente, las promociones a puestos más elevados, cuya constante preocupación daña más que el temor de la revocación a la independencia de los magistrados [...].”²³

Es innegable que esta figura, la inamovilidad del magistrado, contribuye con mucho, sino es que con todo, por ser uno de los medios de obtención de independencia del Tribunal, debido a que siempre se hermana con la buena administración de justicia y las libertades públicas; empero, igualmente se escucha la voz que califican de nociva a la institución, debido a que se trata de un absurdo, pues si todos los juzgadores fueren honrados, y con la preparación jurídica suficiente para ser competentes, sería lógico mantenerlos en sus puestos hasta la hora de su jubilación, pero si son sinvergüenzas como -aducen quienes argumentan esto- sucede por desgracia, con una no muy pequeña mayoría de funcionarios de los órganos jurisdiccionales, no solo habría que suprimir el privilegio de la inamovilidad de la cual gozan, sino que deberán ser castigados con el mayor rigor, cuando se les comprueben faltas graves a sus obligaciones y lanzarlos de los puestos que ocupan indebidamente en tal forma que la sociedad los repudie y los maldiga cada vez que aparezcan en público.

Destaca por su trascendencia jurídica, que si fuere el caso que un Magistrado del Tribunal materia del presente estudio, incurriera en actos ilegales o de corrupción, sólo podrá ser privado de sus cargos en los términos del Título Cuarto de la Constitución

²³ Citado por Eduardo Pallares en *El poder judicial o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la República mexicana*, Imprenta del Comercio, de Nabor Chávez, México, 1874.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que estatuye el procedimiento a seguir cuando los servidores públicos incurran en responsabilidades.

Así encontramos que, como se advierte, la inamovilidad ya no es solo una exigencia teórica, sino ya toda una realidad práctica en el Derecho Mexicano, aún cuando de forma incipiente, pues se ha regulado con el transcurso de los años, las formas de castigar el abuso del privilegio que dota la inamovilidad a la magistratura, al grado de haberse elevado al texto constitucional, por un lado; y por otro, pues no todos los Tribunales mexicanos integrados por Magistrados, gozan de esta figura.²⁴

El Tribunal cuenta con un Secretario General de Acuerdos que es también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Secretario General de Compilación y Difusión y un Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica, los Secretarios, Actuarios, Asesores y Defensores Jurídicos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, y demás empleados que determine el Presupuesto del Tribunal.

Para ser Secretario General, se cuentan los mismos requisitos que para la magistratura, salvo la edad y la experiencia, mismas que son mínimo 25 años y dos años de experiencia, respectivamente.

Destaca de la organización el contar con un Secretario General de Compilación y Difusión y un Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica, mismos que tienen a su cargo funciones de trascendencia jurídica y social; el primero se encarga fundamentalmente de proponer al pleno de la Sala Superior, la jurisprudencia que resulte de las resoluciones aprobadas emitidas por el Tribunal mediante esa Sala, así

²⁴ Hago referencia específica al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyos magistrados no cuentan con esa institución.

como de las publicaciones que para el cumplimiento de su labor (difusión) sean requeridas al efecto; al segundo le corresponde (y he aquí el carácter social), atender mediante asesorías y, en su caso, el patrocinio mediante defensores de oficio, a particulares que acudan al Tribunal solicitando solución a sus posibles controversias de trascendencia jurídico-administrativa, mediante asesores y defensores jurídicos, mismos que integran una parte de innegable ayuda para quienes no cuenten con los recursos suficientes para contratar a un abogado, teniendo así la mano y tutelando a un sector desprotegido de nuestra sociedad.

Cabe hacer mención que la Sala Superior y tanto las Salas Ordinarias como las Auxiliares, contemplan en su organización jurisdiccional la forma de magistrados ponentes y el pleno de dichas Salas resuelve aprobar o no el proyecto de resolución sometido a su consideración. Aún cuando el legislador aún no se ha atrevido a darle ese nombre de Magistrado Ponente, conforme a los principios procesales de inmediatez e incluso de economía procesal, se considera prudente decir que los magistrados no solo son ponentes, sino también instructores, pues conocen el asunto desde el principio, lo instruyen como en Derecho proceda, según se requiera para estar en mejor actitud de formular su proyecto de sentencia.

En virtud de ese conocimiento inmediato del caso concreto, el magistrado instructor tiene mayor posibilidad de llegarse, en cada asunto, los elementos de convicción necesarios e idóneos para formular mejor su proyecto de sentencia.

Es esta la organización del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, presentada sumariamente.

II. El Juicio Contencioso Administrativo en el Distrito Federal

El juicio contenciosos administrativo en el Distrito Federal surge, tal como se observó en el capítulo anterior, desde hace ya bastante tiempo, por lo que en el presente capítulo tocaremos lo referente a las partes o sujetos procesales que conforman esta relación jurisdiccional, la competencia del Tribunal, su sentencia y los recursos que se pueden interponer en el transcurso de este juicio o aún, posterior a él.

En lo que toca a las partes o sujetos procesales se presenta esquemáticamente quienes conforman esta relación en la inteligencia que con esta presentación entenderemos de mejor manera el carácter inminentemente social de este juicio, razón de ser del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y se derivará en capítulos posteriores de esta Tesis, el por qué debe tenerse siempre en cuenta, con todos estos antecedentes, la importancia de otorgar la suspensión del acto reclamado a los gobernados, ya que interfiere o afecta su esfera de derechos. De este modo podremos dilucidar claramente quienes intervienen en la relación procesal citada.

En lo referente a la competencia, expondremos en particular, los ámbitos de competencia de este Tribunal, ya sea de carácter administrativo o ya de carácter jurisdiccional, para tener situado con precisión el ámbito de acción de esa presencia jurisdiccional.

Se expondrá también lo que se refiere a la sentencia emitida tanto en el juicio de nulidad como en el recurso de apelación, y los recursos oponibles durante el transcurso del juicio, o contra las sentencias emitidas en el, así como las clases de ellas, para tener el marco referencial correcto en este contexto.

1. Partes.

En cita de los juristas Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Ricardo Levenne hijo, el maestro Cipriano Gómez Lara, expresa que: “las partes en sentido formal lo pueden ser las propias partes en sentido material, en cuanto estén capacitadas, por sí, para actuar en el proceso persiguiendo una resolución jurisdiccional la cual podrá afectarlos concretamente y de forma particular en su esfera jurídica, pero son, además, partes formales aquellos sujetos del proceso que, sin verse afectada concretamente y de forma particular su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelva la controversia o conflicto, cuenten con atribuciones conferidas por ley, para impulsar la actividad procesal con objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá a afectar la esfera jurídica de otras personas: las partes materiales [...]. En principio, por parte debemos entender los sujetos de la acción en contraste con el sujeto del juicio, o sea el juez [...] partes son los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto de la pretensión que en el proceso se debate [...]”²⁵

En lo que se refiere al concepto de actor, Guillermo Cabanellas señala que actor es “... quien asume la iniciativa procesal: el que ejercita una acción o entabla una demanda. De ahí que sea sinónimo de demandante el vocablo”²⁶

Acerca del demandante el mismo jurista señala que quien demanda, pide, insta o solicita, el que entabla una acción judicial, el que pide algo en juicio, quien asume la

²⁵ Cipriano Gómez Lara, *op. cit.* p. 189.

²⁶ Guillermo Cabanellas, *Tratado de Derecho Laboral*, t. I, vol. I, 3º edición, ed. Heliasta, Argentina, 1987, p. 148.

iniciativa procesal; son sinónimos de actor, parte actora y demandante, respectivamente.

Los conceptos citados son correctos para enmarcarlos en el Derecho Procesal Administrativo, y que el legislador los preceptúa en el artículo 33 fracción I de la Ley del Tribunal, además del requisito del interés legítimo preceptuado en el artículo 34 de dicha Ley, aspecto que más adelante trataremos en particular.

Resalta que en el ámbito del Derecho Procesal se usa el vocablo de autoridad responsable para referirse a aquel contra el cual se pide algo en juicio civil o contencioso administrativo, la persona contra la cual se interpone la demanda. Se le denomina asimismo parte demandada o reo, aunque esta última clasificación se refiere más al proceso penal.

El concepto “autoridad responsable” es más común en el juicio de amparo, refiriéndose a la contraparte del quejoso, es decir, a la autoridad, que dicta, publica, promulga, ordena o trate de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Esta voz es de uso frecuente también en el ámbito administrativo denotando a aquella autoridad que ha dictado o ejecutado el acto o la resolución objeto de la impugnación, e incluso a la que ha llevado al cabo el procedimiento previo a su emisión, cuando aduce el impugnante que no se ajustó a derecho la actuación de tales autoridades.

Asimismo, es de importancia que en el artículo 33 se tiene también preceptuado el concepto de tercero perjudicado, entendiendo por tal que esa denominación procesal es similar a la empleada en el juicio de amparo, del cual, el maestro Burgoa expresa: “es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo. Por interés jurídico debe entenderse, según la doctrina y la jurisprudencia en la materia, cualquier derecho subjetivo que derive de los actos de autoridad que se combatan o que éstos hayan reconocido, declarado o constituido.”

“La posición que el tercero perjudicado ocupa en el juicio de amparo es similar a la de autoridad responsable, puesto que ambos sujetos persiguen las mismas finalidades y propugnan idénticas pretensiones, consistentes, según se dijo, en la negativa de la protección federal o en el sobreseimiento del juicio por alguna causa de improcedencia.”²⁷

Cabe hacer mención que el Tribunal a estudio enmarca el interés legítimo, no el jurídico, y por el primero, debemos entender, según jurisprudencia de ese Tribunal que a continuación se transcribe:

“”INTERÉS LEGÍTIMO Y FORMA DE ACREDITARLO.- Cuando un acto de autoridad afecte directa o indirectamente los derechos de una persona física o moral, causándole agravio, y la Ley la faculta para impugnarlo, se configura el interés legítimo, que podrá acreditarse ante este Tribunal con

²⁷ Ignacio Burgoa Orihuela, El juicio de Amparo, Trigésima Séptima edición, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 343.

cualquier documento legal o cualquier elemento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la agraviada.””

R.A. 532/96-99/96.- Parte actora: María Teresa Carriles Villaseñor.- 5 de junio de 1996.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Jaime Araiza Velásquez.- Secretaria: Lic. Rosa Barzalobre Pichardo.

R.A. 1031/96-715/96.- Parte actora: Villa Romana, S. A. de C. V.- 29 de octubre de 1996.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo.- Secretario: Lic. Daniel Ramila Aquino.

R.A. 833/96-773/96.- Parte actora: Fernando Montes de la Rosa.- 13 de noviembre de 1996.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Horacio Castellanos Coutiño.- Secretario: Lic. Ramón González Sánchez.

R.A. 1014/96-983/96.- Parte actora: Proyecto de Sur S. A. de C. V.- 13 de noviembre de 1996.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Horacio Castellanos Coutiño.- Secretario: Lic. Ramón González Sánchez.

R.A. 1423/96-1713/96.- Parte actora: Memije Publicidad S. A.- 9 de enero de 1997.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Antonio Casa Cadena.- Secretario: Lic. José Morales Campos.

Por tal definición y enumeración legal taxativa, se deduce que pueden comparecer como terceros perjudicados todas aquellas personas que demuestren una afectación en su esfera jurídica de derechos, es decir, es requisito sine qua non que

demuestren tener interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con la actora, claro, en caso de tratarse del tercero perjudicado, lo cual convierte al mismo en coadyuvante de la autoridad responsable y esto es derivado de que los intereses de ambos en la litis planteada son similares, esto es, que no se admita la demanda, que se decrete el sobreseimiento, o que reconozca en sus términos la legalidad y validez del acto o resolución objeto de la impugnación, confirmándolo en la sentencia, de donde se conoce la incompatibilidad entre las pretensiones de la demandante y las del tercero perjudicado.

2. Competencia

Ya en páginas anteriores hemos descrito lato sensu la competencia de ese Tribunal histórica y actualmente, pero no es obstáculo para citar al jurista Humberto Briseño Sierra que la define como un “[...] haz de facultades heterónomamente fijadas por la ley.”²⁸

Al estudiar en particular las atribuciones de dicho Tribunal se pretende exponer grosso modo ese haz de facultades de dicho órgano jurisdiccional, expuestas en la clásica tripartición de funciones estatales: administrativa, legislativa y jurisdiccionales.

Tratándose de competencia legislativa, debemos entender, prescindiendo del punto de vista formal y atendiendo solamente al material, que la función legislativa consiste básicamente en la creación de normas jurídicas, esto es, reglas de conductas bilaterales, heterónomas, externas, coercitivas, generales y abstractas, por lo que bajo esta premisa se desarrolla en el ámbito reglamentario, normativo de rango menor, y de carácter jurisdiccional.

En cuanto hace al ámbito reglamentario podemos decir que este consiste en la atribución concedida al Tribunal para poder expedir su propio Reglamento Interior, esto es, el ordenamiento particular que rija su estructura, organización y funcionamiento, a partir de lo previsto en la Ley que actualmente lo rige, en su artículo 21 fracción XI, haciendo de esa manera patente su independencia de los poderes ejecutivo, legislativo

²⁸ Humberto Briseño Sierra. Derecho Procesal Fiscal, Vol. IV, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1969, p. 16.

y judicial. En acatamiento de lo dispuesto en tal precepto se confiere exclusivamente la Sala Superior de dicha presencia jurisdiccional, el legislador ordinario local otorgó la facultad reglamentaria al pleno de la Sala Superior.

Como facultad legislativa de rango menor está la posibilidad concedida al Presidente del Tribunal para que, previa aprobación de la Sala Superior, dicte las medidas necesarias para el buen funcionamiento del Tribunal, sin limitar a determinados aspectos esta atribución, haciéndola aplicable a todos los ámbitos de su competencia, artículo 22 fracción IX. Especial relieve cobra este tipo de atribución habida cuenta que le otorga al Presidente la facultad de pronunciarse sobre el nombramiento del personal administrativo del Tribunal.

En lo referente a la facultad jurisprudencial hay que hacer mención que desde el Derecho Romano, se ha intentado definir la voz jurisprudencia, tarea difícil por tratarse de un término anfibológico, atribuyéndosele al jurista Ulpiano el concepto de jurisprudencia como la noticia o conocimiento de las cosas divinas y humanas, así como la ciencia de lo justo y lo injusto.

En México, nuestro jurista Ignacio Burgoa Orihuela, nos dice que jurisprudencia, en su aspecto positivo-jurisdiccional, se traduce en las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos

concretos semejantes que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho determinado²⁹

Para el jurista Eduardo García Maynez, “[...] la palabra jurisprudencia posee dos acepciones distintas. En una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo. En la otra, sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales.”³⁰

Para efectos del presente estudio, solo nos referiremos a esta segunda acepción, conforme a la misma, podemos afirmar que jurisprudencia tiene materialmente esencia legislativa, pues contrario al genérico principio de relatividad de las sentencias, el criterio sostenido en las resoluciones emitidas para establecer una tesis jurisprudencial no surte efectos únicamente entre las partes litigantes en los casos concretos que han servido de antecedente, sino que trasciende a su causa generadora, al constituirse en derecho jurisprudencial, adquiriendo pues el carácter general, abstracto, externo, coactivo y heterónimo para los tribunales que en los términos de la ley respectiva, deben acatarlo, siendo de aplicación obligatoria a los demás casos similares sometidos a su conocimiento y resolución.

Empero, no debemos perder de vista la diferencia entre tesis jurisprudencial y norma jurídica emanada del procedimiento legislativo realizado por el órgano estatal competente; es inconcuso pensar en una imaginaria similitud, ya que, por sus esencias y

²⁹ Ignacio Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 820.

³⁰ Eduardo García Maynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, 43° ed., Editorial Porrúa, México, 1992, p 68.

características, ley y jurisprudencia son de naturaleza diversa, habiendo al respecto sendas tesis jurisprudenciales.

Solo basta agregar que, la fuente fundamental de la jurisprudencia es la interpretación de las normas jurídicas que, al resolver los casos concretos sometidos a su conocimiento, hacen los tribunales, como se desprende de diversos estudios, en especial, de las tesis de jurisprudencia.

Asimismo, resalta que en obvio de razones, la actividad jurisprudencial no es una facultad exclusiva del poder judicial, sino también de todo órgano jurisdiccional, como es el presente caso. En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tal facultad se encuentra regulada en lo general en los artículos 89 al 94 de la Ley que le rige.

Entremos ahora a la Competencia Administrativa, entendiendo por ella, las facultades asignadas al Tribunal en estudio en esa materia, y estas pueden clasificarse en tres, a saber: las relativas a nombramientos, licencias y renunciaciones; las facultades en materia de presupuesto; y finalmente, las de naturaleza sancionadora.

En cuanto hace a la competencia administrativa relacionada con los nombramientos, debemos anotar que, tomando como base el principio de autonomía de las Salas, la Sala Superior a propuesta de su Presidente, nombra a los secretarios generales de acuerdos, de compilación y difusión, y de defensoría y asesoría jurídica, a los secretarios de acuerdos que integran las salas y a los actuarios del Tribunal. En

cambio, corresponde al Presidente nombrar al personal administrativo conforme a las disposiciones legales aplicables.

Asimismo, las Licencias de los Magistrados, serán otorgadas por la Sala Superior hasta por quince días con goce de sueldo o hasta por tres meses sin goce de sueldo cada año, siempre que el Magistrado tenga un año de servicio, exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal. Las que excedan de los plazos anteriores sólo podrá concederlas el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, a quien se solicitará por conducto de la Sala Superior, en cuyo caso no podrán exceder de un año siempre y cuando el Magistrado de que se trate tenga cuando menos tres años de servicio. En caso de que se le conceda dicha licencia y el Magistrado llegare a ocupar algún cargo público administrativo, sea de la Federación, del Estado ó del Distrito Federal, automáticamente quedará separado de su cargo de Magistrado, con excepción de los cargos de elección popular.

El total de las licencias concedidas a un Magistrado, no podrá exceder de dos años calendario dentro de un período de seis años.

A su vez, compete al Presidente del Tribunal conocer de las licencias del personal administrativo en términos de las disposiciones aplicables, y tomando en cuenta al Magistrado con el que estén adscritos.

Las faltas temporales de los Magistrados de la Sala Superior no serán cubiertas; las definitivas se comunicarán de inmediato al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que se proceda en los términos del artículo 3o. de la Ley.

Las faltas temporales de los Magistrados de las Salas Ordinarias serán suplidas por los Magistrados que designe la Sala Superior de entre los Magistrados de las Salas Auxiliares si las hubiere; de no haberlos, la designación la hará la Sala Superior de entre los Secretarios de Acuerdos de las Salas del Tribunal.

Cuando por falta definitiva un Magistrado no pueda concluir su periodo de seis años, y por tal motivo deba nombrarse un sustituto, se entenderá que dicho nombramiento sólo es para concluir ese periodo.

Asimismo, los nombramientos de Magistrados sustitutos no contarán para los efectos de ratificación en el cargo.

Al término del periodo para el cual hubieran sido designados, los Magistrados deberán entregar formal y materialmente su cargo y su ponencia a la Sala Superior, para que ésta dicte las medidas correspondientes, con el fin de asegurar la continuidad de las funciones de la ponencia respectiva.

Si el Magistrado que faltare en forma definitiva es el Presidente de la Sala, será designado Presidente el Magistrado de la propia Sala con más antigüedad en el Tribunal, quien terminará el período correspondiente al Magistrado faltante.

Si la ausencia del Presidente fuera solo temporal, el Magistrado más antiguo en nombramiento de la Sala, la presidirá hasta el regreso del Magistrado Presidente, en los términos del artículo 9o. de la Ley.

El Presidente del Tribunal deberá informar por escrito al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con tres meses de anticipación, la fecha en que cualesquiera de los Magistrados de las Salas concluirá el término para el que fue designado o que cumplirá la edad a que se refiere el párrafo final del artículo 4º de esta Ley; y tratándose de faltas definitivas por renuncia, fallecimiento, incapacidad física o mental, o cualquier otra causa, deberá notificarle en cuanto obtenga el documento respectivo o la certificación oficial del caso.

En lo que se refiere al presupuesto, tomando como base el anteproyecto del mismo, elaborado por la Dirección Administrativa, concretamente por la Subdirección de Recursos Financieros, es atribución de la Sala Superior, elaborar anualmente el proyecto de presupuesto de egresos, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para que una vez que sea aprobado, se ejerza autónomamente. Es deber hacer mención que en este ejercicio autónomo, la Ley del Tribunal faculta al Presidente del mismo para que dicte las órdenes relacionadas con el ejercicio presupuestal.

En lo que se refiere a las sanciones administrativas, la ley faculta a la Sala Superior para que aplique las sanciones que crea necesarias ante las irregularidades cometidas por los Magistrados que integran esa presencia jurisdiccional; asimismo faculta al Presidente del Tribunal para que dicte y fije, previa aprobación de la Sala

Superior las medidas para el buen funcionamiento del Tribunal así como para su disciplina y la aplicación de las sanciones.

En la inteligencia de las sanciones laborales encontramos que la Sala Superior podrá remover a los empleados administrativos cuando proceda conforme a la Ley. Sobre los actuarios, se estipula que si las notificaciones que no fueren hechas en la forma que establecen las disposiciones de la Ley del Tribunal, las partes afectadas por una notificación irregularmente hecha, podrán solicitar su nulidad ante la Sala que conozca del asunto que la motivó, antes que pronuncie sentencia. La Sala la resolverá de plano, sin formar expediente. Declarada la nulidad se repondrá el procedimiento a partir de la notificación irregular. Si se declarare la nulidad de la notificación, se impondrá una multa igual al monto de uno a cinco días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal al servidor público responsable, en los términos del Reglamento Interior del Tribunal. En caso de reincidencia, podrá ser destituido en su cargo, después de que la Sala Superior, sin responsabilidades para el Tribunal, y en su caso las autoridades administrativas del Distrito Federal, lo oiga y reciba las pruebas que desee aportar en su defensa.

En el entendido de Sanciones jurisdiccionales, los Magistrados para hacer cumplir sus determinaciones o para mantener el buen orden en sus salas y en general, en el recinto del Tribunal, podrán emplear cualquiera de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

I.- Apercibimiento o amonestación;

II.- Auxilio de la fuerza pública;

III.- Multa hasta por una cantidad equivalente al monto de 180 días del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; que podrá duplicarse en caso de reincidencia; y

IV.- Arresto hasta por 24 horas.

Ya en materia propiamente dicha de competencia strictu sensu, en el ámbito del derecho procesal, es necesario señalar los criterios de clasificación de competencia jurisdiccional, para determinar, posteriormente, las que corresponden al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El maestro Gómez Lara, expresa que la competencia es “[...] el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones [...]”, es decir, “[...] es el límite de esa función (jurisdiccional del estado), el ámbito de validez de la misma [...]”³¹

El jurista Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, afirman que “[...] la competencia es, en realidad, la medida del poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto.” Pero dejan claro que “[...] para que un juez o tribunal tenga competencia para conocer de un determinado asunto se precisa que, hallándose este dentro de la orbita de su jurisdicción, la ley le reserve su conocimiento, con preferencia a los demás jueces y tribunales de su mismo grado. Un

³¹ C. Gómez Lara, op. cit., p.127 y 128.

juez o tribunal pueden tener jurisdicción y carecer de competencia. La competencia, por el contrario, no puede existir sin la jurisdicción.”³²

Complementando lo anterior, José Becerra Bautista, expresa: “[...] la competencia es el límite de la jurisdicción, o como dice Mortara: es la parte del poder jurisdiccional poseída por cada Magistrado [...] la imposibilidad de que una sola persona resuelva todas las controversias, ha originado esta institución que tiende, precisamente, a hacer posible la administración de justicia en un Estado. La jurisdicción se fracciona entre muchos tribunales y jueces en porciones iguales o desiguales. El efecto de esta distribución es obligar a las partes a acudir, precisamente, al tribunal competente.”³³

El procesalista uruguayo, Eduardo J. Couture, ha expresado que la competencia es una medida de jurisdicción, puesto que todos los jueces tienen jurisdicción, pero no todos la competencia para conocer de determinado asunto, así las cosas, la competencia es el fragmento de jurisdicción atribuido a un juez, es la potestad de jurisdicción para una parte del sector jurídico, es decir, aquel al que se le asigna para su conocimiento a determinado órgano jurisdiccional. Por ello afirma ese gran procesalista que en todo aquello que no le ha sido atribuido, un juzgador, aunque sigue teniendo jurisdicción es incompetente.³⁴

Para el italiano Piero Calamandrei, la competencia es una determinación de los poderes jurisdiccionales de cada uno de los jueces; pero como esa delimitación de

³² Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, Instituciones de Derecho Procesal Civil ,19 ° ed, Editorial Porrúa, México, 1990 . p. 74

³³ José. Becerra Bautista, El Proceso Civil en México, 14° ed. Editorial Porrúa, México 1992, p. 14 y 15.

³⁴ Cfr. E. J. Couture, op. cit., p. 29.

poderes se manifiesta prácticamente en una limitación de las causas sobre las cuales puede ejercerlos cada juez, el concepto de competencia se desplaza así, por un fenómeno de metonimia: de la medida subjetiva de los poderes del órgano judicial, pasa a ser entendida, prácticamente, como medida objetiva de la materia sobre la cual está llamada en concreto a proveer el órgano judicial, extendiéndose de este modo por competencia de un juez el conjunto de causas sobre las cuales puede él ejercer, según la ley, su fracción de jurisdicción.³⁵

Así pues, y debido a que ya han quedado expresadas las vertientes del vocablo competencia en sentido amplio y las definiciones en sentido estricto, entiendo por esta última, la delimitación o acotación jurídica, en este particular, de la función jurisdiccional, en otras palabras, es la delimitación del ámbito jurídico en el cual puede actuar validamente un órgano jurisdiccional.

Entonces, y refiriéndonos a los criterios para determinar la competencia, nos atenderemos a aquella expuesta por el jurista Chiovenda, por ser a nuestro juicio, la más clara y funcional. Por ende, consideraremos un criterio objetivo, uno funcional, y el territorial.

Por el objetivo debemos entender el que se desprende de la cuantía o valor de la causa, comúnmente llamada, competencia por cuantía. El criterio funcional, deriva de la naturaleza o de las exigencias especiales de las actuaciones, que el magistrado está obligado a ejercer en un proceso, las cuales pueden ser repartidas entre distintos

³⁵ P. Calamandrei, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, vol. II, Ediciones Jurídicas Europa-América, Argentina, 1962, p. 137.

órganos de la misma causa, habiendo así jueces de primera y de segunda instancia, de conocimiento, de ejecución; o bien, son de tal naturaleza que deben ser conferidas a un juez ubicado en determinado territorio, combinándose entonces el elemento funcional con el territorial.

Ello da lugar a la definición de competencia territorial, refiriéndonos a la circunscripción territorial asignada a cada órgano jurisdiccional. Cabe hacer mención de la identidad y la conexidad de la causa, pero ellas no son per se, un criterio formal de competencia, sino y más concretamente, un desplazamiento de la competencia, ya que la conexidad es un vínculo existente entre varias causas, que aconseja unión, entre tanto, la identidad la impone.

Competencia por materia. Cabe aclarar que esta clasificación obedece a la especialización del conocimiento en las diversas ramas que forman al derecho, independientemente al motivo que dé origen a la complejidad de la materia, así como a un principio de división del trabajo. Así, la competencia fundamental del tribunal es la materia contencioso-administrativa, (juicio de nulidad, apelación, recursos de inconformidad, juicio de lesividad, etc.), misma que constituye la ratio essendi de su existencia y razón de ser.

El artículo 23 de la Ley del Tribunal a estudio expresa que las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;

III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por la administración pública local, o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;

IV.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

V.- De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta (sic) en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezcan expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;

VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;

VIII.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

IX.- Del Recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

X.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

XI.- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente;

XII.- De los demás que expresamente señalen ésta u otras Leyes.

La excepción a las competencias antes descritas será la Sala que de conformidad al artículo 2 de la presente Ley, su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo.

Refiriéndonos a la llamada competencia por territorio, encontramos que esta se circunscribe únicamente a los actos de las autoridades del Distrito Federal y que vulneren o afecten el interés legítimo de los ciudadanos del mismo.

Tratándose de la competencia funcional encontramos que, en ámbito del grado, en una primera etapa, tal y como consta en el capítulo uno de este estudio, el Tribunal era un órgano uninstancial, aunque estaba contemplada, como vimos, una revisión contenciosa administrativa en los tribunales colegiados. Pero luego de las reformas citadas en el referido capítulo uno de este estudio, encontramos, como en otros órganos jurisdiccionales, la creación de la Sala Superior, que sirvió para transformarle en un órgano biinstancial, surgiendo así el recurso de apelación como actualmente los conocemos, que, fundamentalmente es un medio de impugnación de resoluciones emitidas por las salas ordinarias y auxiliares que conforman a dicho ente jurisdiccional.

3. Sentencia

Todo proceso persigue alcanzar una meta, y esa meta es, precisamente, la sentencia. El jurista Calamandrei decía y no con poca razón que la sentencia es: “el corazón del organismo procesal”. En efecto, ello es así ya que toda la actividad procesal desde la demanda hasta los alegatos, se realizan con la finalidad de lograr una

decisión del juzgador sobre el conflicto sometido a proceso. La sentencia es pues, la conclusión de la experiencia dialéctica que conforma al proceso.

Existe una diversidad de conceptos que tratan de explicar esa institución, de la que E. Couture, distingue dos acepciones, una, como acto jurídico procesal, y otra, como documento. En un primer plano, y en esa inteligencia, encontramos que es un acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción mediante la cual deciden la causa o punto sometido a su conocimiento. Por tal, como documento, la sentencia es la pieza escrita, emanada del Tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida.³⁶ Así las cosas, podemos decir entonces que la sentencia es la resolución que emite el juzgador sobre la controversia sometida a su conocimiento, mediante la cual, normalmente, se pone fin a dicha controversia.

Podemos dividir a las sentencias que se emiten en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local en definitivas y en interlocutorias. Las primeras son las que resuelven las controversias de fondo. Las segundas, resuelven algún recurso promovido antes o después de pronunciada la sentencia.

En esta inteligencia, la sentencia definitiva pone fin normalmente al proceso, digamos pues, que es su conclusión natural. Pero cabe decir que no siempre llega a ésta, ya que puede llegar a terminar el proceso de manera anticipada. Entonces estamos frente a la terminación extraordinaria del proceso, tal sería el caso de una actitud autocompositiva de las partes, la que puede consistir en el desistimiento, el allanamiento y la transacción. El desistimiento es la renuncia de la parte actora a los

³⁶ Cfr. Eduardo Couture, op. cit., p. 277

actos del proceso o a su pretensión litigiosa. Así se debe diferenciar entre el desistimiento de la instancia, que es parcial ya que solo afecta a los actos inherentes del proceso y deja subsistente la posibilidad de que el actor exija la satisfacción de su pretensión en un nuevo proceso, distinto a aquel donde se ha planteado el desistimiento de la instancia. Existe también el desistimiento de la pretensión o del derecho, que es un desistimiento total ya que afecta totalmente a la pretensión de fondo, la cual ya no podrá ser planteada y reclamada en ningún otro proceso.

El allanamiento lo podemos entender como la sumisión de los intereses del demandado a los del actor. La transacción, que se encuentra definida en el Código Civil del Distrito Federal, es un contrato por el cual las partes haciéndose recíprocas concesiones, terminan una controversia presente o previenen una futura.

La terminación normal del proceso lleva al juzgador a emitir una sentencia de fondo sobre el litigio planteado. Esta decisión la obtiene el órgano juzgador derivado de una conclusión que se alcanza a partir de una premisa menor, consistente siempre, en un juicio fáctico, y de una premisa mayor que bien tiene el carácter jurídico, o bien fáctico. Esto es, la premisa mayor es constituida por la norma jurídica aplicada al caso en cuestión, que es lo primero que el juez debe realizar, y luego, la premisa menor, se forma delimitando los hechos con base en las pruebas ofrecidas y aceptadas; de la relación de ambas, es decir, de la aplicación de la premisa mayor a la menor, se deduce la conclusión requerida por la ley, estableciéndose así el fallo o sentencia.

Ya en el plano del Tribunal a estudio, y una vez conceptualizada la sentencia, entremos al estudio de aquellas que se pronuncian en el Tribunal. De este modo vemos

que la sentencia se debe pronunciar por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala. La Sala del conocimiento, al pronunciar sentencia, se deberán suplir las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada. En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio.

En este sentido es aplicable la siguiente jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVIII, Diciembre de 2003

Tesis: VI.3o.A. J/28

Página: 1119

AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. ALCANCE DE LA TEORÍA DE LA CAUSA DE PEDIR. El análisis de los motivos de inconformidad implica la comprensión de los planteamientos y la finalidad que se persigue con su exposición, sin tecnicismos ni rigorismos, o sea, sin la exigencia de un silogismo formal. Por tanto, aun en agravios vertidos por la autoridad en una materia de estricto derecho, sí es dable aplicar la citada teoría, sin que ello se traduzca en suplencia de la queja deficiente, pues lo único que toca al juzgador es poner de manifiesto la verdadera intención de quien recurre, a través de los argumentos expuestos y, por lo demás, sería desequilibrar la igualdad de las partes si en asuntos de estricto derecho,

como lo son tanto el amparo directo fiscal como la revisión fiscal, a uno de los impetrantes (el quejoso) sí se le tratara con tal teoría y al otro (autoridad recurrente) no, sin llegar al extremo, se repite, de suplencia de la queja deficiente.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 207/2001. Administrador Local Jurídico de Puebla Sur. 8 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: Juan Carlos Ríos López.

Revisión fiscal 22/2003. Administrador Local Jurídico de Puebla Sur. 27 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Juan Carlos Ríos López.

Revisión fiscal 92/2003. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 14 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: María del Pilar Núñez González. Secretario: Raúl Ballesteros Gutiérrez Rubio.

Revisión fiscal 120/2003. Administrador Local Jurídico de Puebla Sur. 28 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Juan Carlos Ríos López.

Revisión fiscal 138/2003. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 16 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretaria: Deyanira Martínez Contreras

Las sentencias, en su estructura formal se componen de un preámbulo con los datos del juicio, de los antecedentes que son una descripción del desarrollo concreto del proceso, y los considerandos, que son la valoración de las pruebas, la fijación de los hechos que la motivan, así como los razonamientos jurídicos aplicados al caso concreto. La Ley del Tribunal a estudio nos dice que las resoluciones que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deben contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;

III.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y

IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.

Para Castillo Larrañaga, los requisitos sustanciales para las sentencias son tres: la congruencia, la motivación y la exhaustividad.³⁷

Por congruencia se entiende el principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional por el cual debe haber identidad entre lo resuelto y lo controvertido, en relación con los poderes atribuidos en cada caso al órgano juzgador según el ordenamiento jurídico aplicable. Debemos distinguir entre congruencia interna y congruencia externa, que al respecto se ha pronunciado la Suprema Corte de la Nación, con sendas jurisprudencias, expresando: “el principio de congruencia de las sentencias estriba en que estas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo la interna.”

Por motivación debemos entender su doble aspecto constitucional, como refiere dicho autor: la fundamentación en cuanto al precepto legal aplicable exactamente, y la motivación propiamente dicha, es la exigencia hacia el juzgador, de precisar los hechos en que funda su decisión.

Por exhaustividad debemos entender, que el órgano juzgador deberá pronunciarse respecto de todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del juicio. Empero, esto no es óbice para contemplar que el examen de uno solo de los puntos litigiosos puede servir de fundamento para declarar la nulidad del acto impugnado.

³⁷ Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, Instituciones de derecho procesal civil, 7ª ed. Porrúa, México, 1966, p. 300

El texto de la Ley que rige a esa presencia jurisdiccional preceptúa, además que, son causas de nulidad de los actos impugnados la incompetencia de la autoridad; incumplimiento y omisión de las formalidades legales; la violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y una arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar. De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

El actor, tratándose del cumplimiento de la sentencia, podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Una vez cumplido el término de cinco días, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimenten en sus términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio.

4. Recursos

Propiamente dichos, por medios de impugnación o recursos, podemos decir que, se trata de la idea de luchar contra una resolución judicial, de combatir jurídicamente su validez o legalidad. Así los recursos emanados de la Ley del Tribunal sujeto a estudio son actos procesales de las partes, para combatir la resolución del juez.

Los recursos y medios de impugnación en general, según el maestro Briseño Sierra, constan de tres elementos, a saber, los supuestos, los requisitos y los presupuestos.

Los supuestos se caracterizan por anteceder al recurso de que se trate; son su antecedente necesario. Los requisitos, son condiciones actuales, y auxilian a la regular aparición del acto, le acompañan en el presente de su manifestación. Los presupuestos son condiciones inminentes, son el cúmulo de datos que deben estar previstos y que deben consignarse normativamente de antemano para que el acto consiga su efectividad.

En ese tenor, el supuesto de los recursos del Tribunal a estudio, viene a ser la resolución u omisión combatida; los requisitos son las condiciones de tiempo, forma y contenido; y los presupuestos son la competencia del órgano que resuelve la impugnación, el modo de sustanciarle y la resolución buscada.

En este orden de ideas tenemos al **Recurso de Reclamación**, que es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualquiera de las Salas o por los Magistrados, así como en los demás casos, señalados por esta Ley.

Cronológicamente, el recurso se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación correspondiente, ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. La Sala competente suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso, pero no su ausencia.

El recurso se substanciará con vista a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente.

Recurso de apelación. Las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior.

El recurso de apelación, cronológicamente, deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

La Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará el proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

Contra las resoluciones de la Sala Superior las autoridades podrán interponer **el recurso de revisión** ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto, en los casos siguientes:

- a) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal.
- b) Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos.
- c) Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento.
- d) Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones.

e) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

En los casos no previstos en los planteamientos anteriores, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate.

Los presupuestos de procedibilidad de los medios de impugnación o recursos que existen dentro del juicio de nulidad, pueden ser analizados de acuerdo a criterios bien claros, tales como los presupuestos de procedibilidad cronológica, el objetivo o material.

De este modo tenemos que tratándose del criterio de **procedibilidad cronológica**, este consiste en el término durante el cual se pueden interponer los recursos antes mencionados; tratándose del recurso de Revisión Contenciosa ante un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, se tiene el plazo de diez días hábiles para su interposición, una vez notificada la sentencia; cuando se trate del Recurso de Apelación se tendrán diez días hábiles luego de la notificación de la sentencia que se recurra; y por último, el Recurso de Reclamación tendrá un término fatal para su interposición de tres días contra los acuerdos o providencias que afecten su interés. La trascendencia de este criterio se torna fundamental debido a que la no interposición del

medio de impugnación de que se trate, dentro del término de ley, vuelve a dichos medios de impugnación en extemporáneos, motivo por el cual resulta notoriamente improcedente y debe ser desechado de plano, ya que el acto a impugnar, precisamente por no haber sido impugnado en términos de ley, se entiende como consentido.

Analizando los medios de impugnación descritos a lo largo de este capítulo a través del criterio de **procedibilidad objetiva**, nos encontramos que este criterio se refiere al posible objeto o materia de la acción de impugnación. En principio podemos considerar como tal a todos los actos emanados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dictados en un procedimiento jurisdiccional, no obstante, es indispensable que no se deje de observar lo preceptuado para dichos actos y para cada uno de los medios de impugnación del juicio de nulidad. La procedibilidad de manera genérica de los medios de impugnación esta basada en lo fundamental, en la necesidad de que todos los actos y resoluciones emanadas de la administración pública deriven del principio de legalidad lato sensu, por ende, no pueden ser objeto de la acción impugnativa administrativa los actos o los hechos que no tengan la naturaleza jurídica de actos o resoluciones emanados de la autoridad administrativa. Dicho principio de legalidad se constriñe básicamente en que todo lo no este permitido o facultado por la norma jurídica aplicable al caso concreto para la autoridad, está prohibido para ella; contrario al principio de libertad del particular que consiste en que todo aquellos que no este prohibido, está permitido para el gobernado.

Esta procedibilidad es trascendente y se vincula con los principios de legalidad y libertad citados, toda vez que la Ley que rige a esa presencia jurisdiccional en su artículo 22 abre la posibilidad de ello, al estatuir que procede el juicio de nulidad contra

los actos y resoluciones emanados de la administración pública del Distrito Federal; sujeta esta regla a que la norma jurídica enmarque como improcedente el juicio de nulidad cuando se trate de un determinado acto, hecho o resolución de carácter administrativo.

Analizados estos medios de impugnación a la luz del criterio de **procedibilidad subjetiva**, observamos que esta se determina en razón de los sujetos de Derecho que estén investidos de legitimación activa en la causa, para intervenir en lo contencioso administrativo, ya siendo el demandante o actor, o bien con el carácter de autoridad responsable o demandada; situaciones que permiten hablar de legitimación activa y legitimación pasiva ad causam.

La legitimación activa reside básicamente, en la calidad que goza todo ciudadano o la autoridad misma (lesividad) de interponer la acción contenciosa administrativa, siempre y cuando sientan agraviada o violentada su esfera de derechos, es decir, que cuenten con un interés legítimo.

La legitimación pasiva corresponde al ente de Derecho contra el cual se puede entablar la acción contenciosa administrativa. En este caso estaríamos frente a cualquier autoridad de la administración pública del Distrito Federal, ya sea que dicha acción la entable un particular, que es la regla general, o la misma administración pública, que es la excepción y se trataría entonces del juicio de lesividad.

III. La Suspensión Actual

1. Evolución histórica.

En este apartado estudiaremos a la figura de la suspensión en el ámbito histórico, tomando en cuenta también el tratamiento que le otorga la doctrina, las definiciones que ésta le ha brindado, las ramas del derecho donde se ha desarrollado y donde ha sido planteada, las diferencias entre la suspensión definitiva y la provisional, la clasificación de las providencias cautelares, la diferencia con instituciones afines, así como el trato que la Ley le brinda actualmente.

Definición de providencias cautelares.

En cuanto a la definición de las providencias cautelares, podemos citar al otrora Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventino V. Castro, quien escribió la obra intitulada “La suspensión del acto reclamado en el amparo”, donde nos da cuenta de la naturaleza y definición de las providencias cautelares. Sobre el particular relata:

“... la providencia, por supuesto referida a la judicial, es un cultismo jurídico tardío, formado por el latín eclesiástico *providentia*, *-iae* (que se refería exclusivamente a la divina providencia), para servir de sustantivo al verbo proveer en su acepción jurídica. En el latín clásico *providentia* significa “sagacidad, capacidad para prever”. Es un derivado del verbo *provideo*, *-ere* “preveer”, compuesto de *pro* “por adelantado” y *video*, *-ere* “ver”.”

“De donde tendríamos que llegar a la conclusión de que porque (sic) se *prevee* por adelantado una situación que no debe aceptarse pasivamente dadas sus consecuencias lesionantes para un posible justiciable, debe dictarse una medida adecuada a dicha previsión. La providencia se traduce en una *medida cautelar*.”³⁸

Es importante distinguir las providencias cautelares de las medidas cautelares. Sobre la primera el Ministro citado nos amplía ya la acepción providencia. Cabe añadir que por lo que se refiere al vocablo “medida”, el jurista de Montevideo, Eduardo J. Couture, afirmó que las medidas cautelares son aquellas que dispone el Juez con el solo objeto de impedir los actos de disposición o de administración que pudiesen hacer ilusorio el resultado del juicio y con el objeto de asegurar de antemano la eficacia de la decisión a dictarse en el mismo; nos dice que medida proviene del latín bajo *metior, iri*, “medir”, cuyo participio preterito en el latín clásico era *mensus* de donde se adoptó la forma analógica *metitas* donde el castellano surge medida o medido.³⁹

En cuanto a la etimología del vocablo “cautelar” es menester hacer mención que este proviene del término latino *caveo* que no es otra cosa que tener cuidado o prevenir.

Sin embargo, y pese a la similitud entre los términos, es necesario distinguirlos para poder situar en cual de ellos se encuentra la figura de la suspensión. Lo anterior, habida cuenta que en opiniones de destacados juristas como Pallares, pretenden ver en la suspensión del juicio de amparo, una creación del derecho mexicano, al otorgarle a la

³⁸ Juventino V. Castro, “La suspensión del acto reclamado en el amparo”, ed. Porrúa, sexta edición, México, 2004, p. 66 y 67

³⁹ Eduardo J. Couture, “Vocabulario Jurídico”, ed. De palma, Buenos Aires, 1976, p. 405.

denominación de medida cautelar, olvidando y haciendo a un lado numerosos antecedentes y referencias históricas, ignorando así a las providencias cautelares y darle a la suspensión el solo nombre de medida, queriendo con ello, erigir una nueva institución en el panorama del derecho.

Es pertinente aclarar que si bien es cierto, la suspensión como tal reviste peculiaridades, no por ello la podemos tratar de una manera aislada de las circunstancias históricas y jurídicas de su naturaleza. Al efecto baste citar que el Código de Procedimientos Civiles Federal, en su artículo 348, donde regula las medidas preparatorias, de aseguramiento y las precautorias, dispone: “Antes de iniciarse el juicio, o durante su desarrollo, pueden decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente”. No obstante ello, Pallares insiste en su distinción, sobre el particular refiere que modernamente, los tratadistas entienden por medidas cautelares “...las que autoriza la ley para que el titular de un derecho subjetivo asegure oportunamente su ejercicio cuando carece de un título ejecutivo mediante el cual pueda de inmediato obtener la ejecución judicial del mismo.”⁴⁰ Al respecto enumera que algunas de estas medidas existentes en nuestra legislación son: embargos precautorios, arraigo; depósito de personas; interdictos de bienes como de personas (tratándose del ámbito de las acciones del estado civil); las medidas dictadas en los juicios sucesorios para evitar que se dilapiden los bienes de la masa hereditaria, las medidas correspondientes a los casos de concursos civiles o actualmente, mercantiles; las derivadas de los juicios de divorcio; aquellas relativas a los ausentes; la de la guarda de menores, y otras similares.

⁴⁰ Juventino V. Castro, *op. Cit.* P.69.

A la luz del pensamiento del jurista Chiovenda, este expresa que las medidas provisionales de cautela se distinguen de cualesquiera otras por la naturaleza y concisiones de aquellas otras que le son permitidas al juez, vista la especial certidumbre del derecho ostentado o de su especial naturaleza; pero enfatiza que no pertenecen a ese género todas aquellos modos de garantizar el derecho en que no interviene el juez con una resolución, y que consisten en acuerdos particulares, como serían los casos de las hipotecas y las prendas, y además, todos aquellos procedimientos en que sí interviene el juez, pero que estando concedidos únicamente en el supuesto de la efectiva existencia del derecho, son en realidad accesorios al derecho mismo, como podrían ser obligaciones de prestar fianza o el embargo de muebles de un arrendatario.⁴¹

Pero la suspensión materia de este estudio, y que inicia su vida en el derecho mexicano dentro del juicio de amparo, reviste la naturaleza de estas últimas definiciones expresadas en el párrafo que antecede por Chiovenda, debido al carácter eminentemente jurisdiccional de la misma, pues dichas providencias las emite un juzgador, con la finalidad de asegurar que no se extinga la materia del proceso.

A efecto de dilucidar con mayor claridad esta cuestión, a continuación se cita la definición propuesta por el Ministro Juventino V. Castro, quien en su obra “La suspensión del acto reclamado en el amparo” expresa al referirse a la suspensión en materia del juicio de amparo:

⁴¹ Giuseppe Chiovenda, “Instituciones de Derecho Procesal Civil”, ed. Revista de Derecho Procesal Privado, Madrid, 1936, pp. 297 y 298.

“La suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar en los procedimientos de amparo [asimismo, del procedimiento ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal], de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del proceso, y cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiere ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad pública, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve la controversia constitucional [en este caso, administrativa]”⁴²

Surgimiento en el derecho civil italiano.

En este punto cabe mencionar que el jurista italiano Piero de Calamandrei, elaboró uno de los primeros estudios completos de la suspensión enmarcado en su libro intitulado “Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares” tratando excepcionalmente esta temática. Al efecto podemos decir que la suspensión se encuentra en ese grupo de las providencias cautelares que son declaraciones de probabilidad previsoras y provisoras de una ulterior providencia definitiva. En este grupo es de notar que una de las características principales de ellas, es la provisoriedad urgente de dichas providencias.

Debemos mencionar que las providencias cautelares tienen diversos antecedentes en el Derecho italiano, tal y como lo menciona el jurista Calamandrei. Al respecto el jurista italiano nos señala el proceso sumario y el ordinario en el ámbito civil como

⁴² Juventino V. Castro, *op. Cit.* P. 71.

antecedentes de las providencias cautelares, planteándolo básicamente en que cuando la demanda se funda en medios probatorios particularmente atendibles, o cuando se considera un bajo monto económico como suerte principal del litigio, en vez de recorrer el largo camino de la maquinaria judicial, se instruye una suerte de proceso sumario. En dicho proceso, si bien es cierto, se reduce el derecho del demandado, no menos cierto es que se hace en razón, como se planteó al inicio de este párrafo, de las particularidades de los medios probatorios atendibles presentados por la parte demandante. En realidad, creemos, como lo comenta el jurista italiano Calamandrei, que se prevén iguales resultados en la cognición del proceso sumario, que en la cognición que derivaría del proceso ordinario, pero muy largo.

Ahora bien, no cabe duda que tanto antes como ahora, el mero cálculo de probabilidades puede ser equívoco, ocasionando que la determinación provisoria otorgada en el proceso sumario del que nos habla Calamandrei, sea modificada o incluso revocada, resultado de una ulterior fase procesal, es decir, derivado de la cognición del proceso ordinario, pues en el se conocen plenamente todas las pruebas y circunstancias que atañen al litigio en concreto, y no se trata de un análisis de probabilidades, superficial y escueto, correspondiente al proceso sumario.

Lo anterior se resume prácticamente en que una providencia posterior pero plena en cuanto a la cognición de la litis planteada, sus pruebas, y demás circunstancias que son necesarias para que se forme la convicción de certeza en el juzgador, modifica o quizá revoca los alcances de una primaria, sumaria y que es resultado de un mero análisis de probabilidades, fundado en los medios probatorios presentados y que son particularmente atendibles, y que por ende es solamente revestida con el carácter de

provisional. Sin embargo, este punto se traduce en la práctica en los casos menos suscitados.

A ello cabe añadir que la providencia de estos procesos, estudiada por el jurista italiano, que es sumaria y provisional, no se produce en espera de la providencia definitiva y ordinaria, sino en espera de la falta de la misma. Al efecto el jurista nos explica que esto es así debido a que esa providencia particular, de carácter provisional, con efectos especiales, aspira a convertirse en una providencia definitiva (sentencia), que resolverá el asunto de mérito.

En el Derecho italiano, el jurista Calamandrei nos expresa que los efectos provisorios y previsorios de esta providencia sumaria no son otra cosa que una “Tutela Jurisdiccional Preventiva”, tal y como lo denomina el jurista Coniglio.⁴³ Y podemos decir que esa tutela jurídica es un antecedente claro de las providencias cautelares ya que estamos frente a una tutela ordinaria con efectos distintivos.

Empero, dicha providencia tutelar no es una providencia cautelar; para ello debe reunir ciertos requisitos expresados a continuación. Es decir no basta un estado de peligro para accionar la maquinaria judicial y así prever un daño temido; es necesario que ante inminencia de dicho peligro, la providencia solicitada sea urgente. Ello es así habida cuenta de que si se tardase o demorase en el dictado de dicha providencia, el daño temido se trocaría en un daño efectivo, o en una agravación del daño ya ocurrido.

⁴³ Citado por Piero de Calamandrei en su Tratado “Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares”.

Piero de Calamandrei nos cita que en el Derecho italiano el antecedente nítido de las providencias cautelares, son las llamadas providencias urgentes.⁴⁴ Esta providencia es empleada en el ámbito civil y en el mercantil, pero esta solo tiene el efecto de “acelerar” el procedimiento ordinario o de ejecución, precipitando con ello, consecuentemente, la providencia definitiva (la sentencia).

Pero para que pueda surgir la providencia cautelar, es indispensable que, además del interés fundado en la prevención y en la urgencia, se añada un tercer elemento fundador, que es el que caracteriza al peligro en la demora: la necesidad de obviar con oportunidad el peligro que amenaza al derecho, debido a que la tutela ordinaria de un proceso ordinario es muy lenta, la providencia definitiva se debe proveer urgentemente para que el daño temido no se produzca o la agravación del ya ocurrido no se realice durante la espera del proceso ordinario de cognición, ya que de realizarse, sería de imposible reparación tal daño.

Ese tercer elemento, ratio essendi del peligro en la demora, hace que este peligro sea el fundamento de toda medida cautelar, debido a que no es el peligro genérico del daño a un bien jurídico, el cual en ciertos casos se puede obviar con la tutela derivada de un procesos ordinario, sino que es el peligro de un ulterior daño marginal, inevitable e irreparable debido a la lentitud de la maquinaria judicial del proceso ordinario.⁴⁵

Explicado de otro modo, en el derecho italiano, y como lo describe Calamandrei, ante la problemática jurídica derivada de la imposibilidad práctica de acelerar la

⁴⁴ Cfr. Calamandrei, Op. Cit., capítulo II.

⁴⁵ Idem.

emanación de la providencia definitiva (sentencia), por tal, considerándose en sí misma como una posible causa generadora de daño o agravación, se trata de hacer “preventivamente” inocua con una providencia cautelar que anticipe provisionalmente los efectos de la providencia definitiva, ya evitando el daño o ya evitando la agravación del mismo.

Bajo esta disertación podemos fijar como origen de las providencias cautelares dos puntos, que son trascendentales: 1.- La necesidad de una providencia efectiva, sin retardos, y; 2.- La falta de aptitud del proceso ordinario.

Esto deriva en una de las más largas problemáticas de la impartición de la justicia: dictar las sentencias lo más rápido posible, pero teniendo la agravante de un proceso de cognición limitado y quizá superficial, o una providencia definitiva, precedida de un regular y meditado desarrollo, dictada en un periodo largo de espera, pero que llegará tarde. Al efecto Calamandrei lo ejemplifica análogamente con la medicina largamente esperada por un paciente enfermo, la cual llega tarde, cuando este ha muerto ya.

Por lo expuesto con antelación, podemos afirmar que las providencias cautelares son trascendentales en la impartición de la justicia, pues concilian la celeridad exigida por la ciudadanía, y la ponderación necesaria e indispensable para crear convicción de certeza en el juzgador. Y su surgimiento en el Derecho italiano, como ha quedado expuesto, es uno de los pilares que motiva perfectamente a estas providencias cautelares en la actualidad.

Cabe añadir, como corolario, que si bien en un ordenamiento procesal ideal, la providencia definitiva, generalmente la sentencia, se puede dictar de manera pronta y expedita, en el terreno práctico no ocurre así como ha quedado expuesto con antelación. Sin embargo, y como lo expone Chiovenda, las providencias tienden a producir como resultado que la sentencia actúe la ley, como si ello ocurriera al momento mismo de la demanda judicial, tienden en efecto, a conseguir que la actuación de la ley, contenida en la providencia definitiva, pueda operar sobre el mismo estado de hecho sobre el que operaría al momento de la demanda judicial.⁴⁶

Las consideraciones anteriores nos permiten enmarcar con claridad la nota distintiva de las providencias cautelares: no constituyen un fin por si mismas consideradas, sino que están ineludiblemente preordenadas a la emanación de una ulterior providencia definitiva, el cual aseguran o garantizan preventivamente. Esta relación instrumental, accesoria o de subsidiariedad, que liga a toda providencia cautelar de la definitiva en previsión de la cual se dicta, es la nota distintiva con cualquier otra determinación judicial.

⁴⁶ Citado por Piero de Calamdreì, op cit. P.44

Surgimiento en el juicio de amparo.

La providencia cautelar materia de este estudio, la suspensión, aparece en el Derecho Mexicano en uno de los juicios mas trascendentales para este país en su devenir jurídico. Así la suspensión del acto que se reclame en el juicio de amparo llega a ser de una importancia tal que, en muchas ocasiones, con ella se mantiene la materia del mismísimo juicio de garantías, conservando situaciones concretas.

Pues bien, en esta nota histórica de la figura de la suspensión en el juicio que le ha visto nacer y desarrollarse en nuestro derecho, el amparo, y tal como lo comenta el Maestro Ignacio Burgoa, especialista de la materia, casi todos los medios de control constitucional desde el Habeas Corpus anglosajón, hasta los procesos forales de Aragón, traen implícita a la suspensión.⁴⁷

Coincidimos con el Maestro Burgoa que la suspensión debe estudiarse desde sus orígenes histórico-jurídicos, para que planteados los antecedentes que sean, podamos darle la justa dimensión en el ámbito del procedimiento contencioso-administrativo.

Y es precisamente el Maestro Burgoa Orihuela quien logra hacer un examen de estos antecedentes históricos. Al respecto nos refiere diversas legislaciones. Analizaremos como él, dichas normas jurídicas.

⁴⁷ Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, "El Juicio de Amparo", ed. Porrúa, México, 2000, p. 706.

Nos dice el jurista mexicano que su primera aparición en el Derecho Mexicano sucede en el proyecto de Ley Orgánica de Amparo, de 1847, cuyo creador, Don José Urbano Fonseca, menciona a esta figura pero no le otorga una regulación específica. La responsabilidad de dictar la providencia a estudio recaía en los magistrados, quienes tenían la facultad de dictarle, según el proyecto, para suspender el acto violatorio de las garantías individuales.

La Ley Orgánica de Amparo, de 1861, reguladora de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, sistematizaba la suspensión dándole procedencia tratándose de actos que afectarían o conculcasen las garantías individuales, así como en aquellos casos en que se violentará el sistema jurídico federal. De esta suerte, se le otorgaba al Juez de Distrito la facultad para dictar o no, el acto suspensivo.

La Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, del año de 1869, reglamentaban con cierta amplitud a la providencia precautoria a estudio, dándole el carácter de providencia accesoria a la providencia principal y definitiva (la sentencia).

La Ley de Amparo de 1882, le otorga un capítulo propio a la figura procesal de la suspensión, pudiendo con esta legislación impugnar, mediante el Recurso de Revisión presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el proveído que otorgará o negase la suspensión.

En 1897, el Código Federal de Procedimientos Civiles, estatúa que no se otorgaría la suspensión cuando se solicitara en contra de actos negativos de la autoridad, entendiendo por ellos, los que la autoridad se niega a realizar.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, en 1908, establece como característica esencial tratándose de la suspensión, la división de dicha figura hasta nuestros días, la suspensión de oficio y aquella que era solicitada “a petición de parte”; dividiéndolas bajo el criterio según se tratase de los actos reclamados, su naturaleza (de los actos), y los efectos que este tenía.

La Ley de Amparo de 1919, anterior a la actual legislación, regulaba esta providencia en un solo capítulo, donde trataba la suspensión tanto de los amparos directos como de los indirectos. Es en esta Ley donde surge la Audiencia Incidental en la Suspensión, dándole parte a la autoridad y a los terceros perjudicados que hubiere para exponer lo que a su derecho conviniera, claro, siempre relacionado con el caso concreto de que se tratara.

Diferencias entre suspensión definitiva y provisional.

La providencia cautelar a estudio en este trabajo, en la actualidad, dentro del proceso del juicio de amparo, se considera a partir de dos ámbitos, la suspensión definitiva, y la suspensión provisional. Estas características de la suspensión, emanadas de lo que hoy conocemos como amparo indirecto, cuyo conocimiento se reserva como regla general a los jueces de distrito, tienen como finalidad, la misma que la de la suspensión en general, preservar la materia del juicio pero sin incurrir en

injusticias para quienes tienen interés jurídico en la preservación del acto reclamado. Por ello, a continuación tratamos sucintamente sus contenidos y efectos, para tener en correcta dimensión la suspensión como figura en el derecho, luego entonces, poder establecerla como figura en el ámbito de lo contencioso administrativo.

Expuesto lo anterior, podemos decir que tratándose de la suspensión provisional del acto reclamado en el juicio de amparo, esta se traduce básicamente en una interlocutoria que dura hasta en tanto se dicta o no la suspensión definitiva en el incidente suspensorial, es por ello que se le dota del adjetivo de “provisional”.

Es un acto potestativo del Juez de Distrito, que no resuelve *per se* la cuestión definitiva, en la que se supone, se protegen los bienes jurídicos, hasta la resolución del incidente suspensorial. Se traduce simplemente en el mantenimiento del estado que guardan las cosas “paralizando el acto reclamado”⁴⁸, por ende, dicho estado, no se debe alterar; estamos frente a un claro mandato del Juez de Distrito hacia las autoridades Responsables.

Sus efectos son fundamentalmente la obligación dictada por el Juez de Distrito hacia la autoridad responsable para que no siga actuando sobre la causa que motivó la litis planteada al Juzgador Federal, hasta que, como se ha expuesto, se dicte la providencia definitiva al respecto.

⁴⁸Ibidem, p. 784.

Al respecto, se integra un informe previo elaborado por la autoridad responsable, donde señala si los actos reclamados son ciertos o no, alegando también si en su opinión se debe conceder o no la suspensión del acto reclamado al quejoso.

Debe mencionarse que, como parte del incidente de suspensión, se contiene una audiencia denominada “previa”, en la que se rinden pruebas relacionadas con el otorgamiento de la suspensión, no del fondo de la litis; contiene un periodo de alegatos y la consecuente resolución de dicho incidente.

En tanto que la suspensión definitiva, trata, como lo describe le Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en una sentencia interlocutoria (pues emana de un incidente).⁴⁹ Esta interlocutoria contiene la decisión del incidente, la que puede ser de otorgar la suspensión hasta que se resuelva el conflicto en el juicio de amparo, la de negar dicha suspensión, o la de declararle sin materia.

Esta interlocutoria, debe seguir ciertas reglas para su emanación, como son: no impedir la continuidad del proceso principal; no debe basarse en que si los sujetos procesales tienen o no la razón jurídica ni en quien la tuviese, ya que esto se disuelve en la sentencia de merito; no deben estudiarse asuntos sobre el fondo del juicio principal. El juez de Distrito puede dotar de las modalidades necesarias a la suspensión para el efecto de preservar la materia del juicio.

⁴⁹ Ibidem, p. 793.

Se declarara sin materia el incidente cuando en otro juicio, a similitud de lo ocurrido en la cosa juzgada, se acredite fehacientemente que ya se resolvió dicho incidente.

2. Evolución doctrinal

En este apartado plantearemos los antecedentes en la doctrina del derecho mexicano de la figura procesal de la suspensión del acto reclamado. Por ello, es de importancia resaltar que básicamente nos parece una institución que fue adoptada por nuestro derecho, y es menester hacer un recuento de lo que diversos autores han escrito al respecto.

Cita el Ministro Juventino V. Castro al jurista Andrés Lira González, quien refiere que el amparo que privó en la etapa colonial de México, y cuyo contenido era ser una institución procesal para la protección de las personas en sus derechos, cuando estos eran alterados por lo que denomina “agravantes” que realizan actos injustos de acuerdo con el orden jurídico existente, y de acuerdo al mismo, una autoridad protectora, que era en ese caso el virrey, conocía la demanda del quejoso agraviado, ya directa o indirectamente, como presidente de la Real Audiencia de México, tomando conocimiento de los daños ocasionados, y dictaba el mandamiento de amparo para protegerlo frente a la violación de los derechos violados, sin determinar la titularidad de los mismos, y solo con el fin de protegerlos de la violación.

En estos antecedentes del amparo en la época colonial, se prevé la existencia de la suspensión del acto reclamado, y dicha suspensión, según el autor, se utilizaba en casi todos los amparos, donde a las autoridades responsables (alcaldes mayores, corregidores los ejecutores de los mandamientos del amparo) se les advertía que se hicieran cesar los actos del agravio.

Y el autor en cita refiere también un recurso que en esa época colonial tenía efectos suspensivos en los procedimientos ordinarios, muy empleados cuando se trataba de asuntos de tierras, entonces las personas que se veían perjudicadas acudían ante la autoridad para solicitarle que las diligencias se suspendiesen hasta en tanto se recibía una “contradicción”, en donde pretendían probar sus derechos. Y este antecedente, como lo denota el Ministro Castro, es una referencia histórica importante pues se ubicaría, tal y como lo expone Calamandrei, cuya opinión ya hemos planteado en este trabajo, en el sentido de ubicar a la suspensión como una providencia asegurativa o cautelar, cuyo similar en el derecho novohispano es el Recurso que hemos citado, y que viene a ser, del mismo modo, un antecedente del actual juicio de amparo.

Veremos a continuación la opinión de destacados juristas mexicanos, comentando su punto de vista de la suspensión a la luz del amparo pues en ese proceso se desarrolla dicha institución procesal en nuestro país. Comenzaremos con Don Ignacio L. Vallarta, quien en su obra “El juicio de amparo y el writ of habeas corpus”, en su quinto tomo de las ediciones completas publicadas en el año de 1975, por librería Porrúa, nos dice que la suspensión ha de decretarse cuando esta se caracterice por la urgencia de la misma, o en los casos en los que, de no decretarse, se perdería la materia objeto del juicio de amparo. En contrario sensu, este autor nos dice que no sería procedente la suspensión en aquellos casos en los que no haya una urgencia notoria, o la materia del juicio se mantenga intacta independientemente de la suspensión. Sería improcedente además, en todos aquellos casos en los que de ejecutarse el acto reclamado, se tiene la posibilidad de restituir al quejoso del amparo en sus derechos violados.

Opiniones de juristas mexicanos.

Ejemplifica Don Ignacio como ejemplo de actos ejecutados pero finalmente, reparables, todos aquellos casos que se refieren a restricción de la libertad personal, pago de impuestos, multas, destituciones, despojos, etc., aduciendo que si bien es cierto, todos estos actos son arbitrarios, no menos cierto es que dichos actos son de carácter precisamente, reparable. Por ello el autor refiere que solo la suspensión procede ejemplificando cuando se trate de penas, condena de muerte, azotes o mutilaciones, entonces la suspensión no solo es necesaria sino que se torna indispensable. Es importante aclarar que Don Ignacio vivió la época de 1869.

Continuando con el siglo XIX, encontramos a Fernando Vega, quien en su opúsculo sobre la Nueva Ley Orgánica de 1882, quien expresa que en lo referente a los Jueces de Distrito y la facultad para proveer o no la suspensión del acto que se reclame, que se preocupa por la responsabilidad del juzgador en caso de dictar la suspensión cuando no proceda, o de no dictarla cuando si proceda. Manifiesta el autor en comentario que no se le dan a los juzgadores criterios claros para poder saber como dictar la providencia suspensiva. El autor manifestó claramente su preocupación en torno a la suspensión de casos donde se afecte la libertad de los individuos, examinando la suspensión y el writ of habeas corpus.

El jurista Silvestre Moreno Cora, sostiene en su obra "Tratado del juicio de amparo", impreso en México, en 1902, que no queda claro en la legislación mexicana

de 1857, como y cuando se dictaba la providencia cautelar sujeta a estudio, pues los criterios no eran claros. Al respecto refiere que cuando se tenía que dictar por mandato de ley la suspensión, el juzgador comprometía su responsabilidad, pues eran caso de imposible reparación; empero, en otros tantos, podía dictar la suspensión como el creyese conveniente, siendo entonces una facultad potestativa y no obligatoria establecida en Ley. Creía además, en que no todas las situaciones en donde se interponía el amparo contra la restricción de la libertad, debía concederse la suspensión, pues no en todos los casos era inminente un daño irreparable.

En voz de un importante estudioso del derecho de carácter publicista, Rodolfo Reyes, encontramos que en una de las conferencias que dictase, y citado por el Ministro Juventino V. Castro en su obra,⁵⁰ manifestó que la verdadera naturaleza del juicio de amparo no es otra que la de un juicio político (claro, diferente al que conocemos hoy en día), pues en el no se trata de una controversia entre particulares, sino que es una defensa política del individuo contra el estado cuando el primero siente vulnerados sus derechos constitucionales e individuales por el segundo, dotando de supremacía a la soberanía de la individualidad por sobre la del estado habida cuenta que si bien coexisten armónicamente la soberanía federal y la federada, cuando la federal irrumpe los derechos de los individuos, el estado dota de este mecanismo al individuo para defenderse contra actos de gobierno. Indica también que la suspensión debe concederse de plano cuando se trate de penas prohibidas; cuando se trate de bienes, debe otorgarse si la reparación del acto es más costosa que la misma suspensión; en los casos civiles donde se pueda afectar el interés de un tercero con la suspensión, comenta el autor que ha de exigirse una fianza al quejoso.

⁵⁰ Juventino V. Castro, Op Cit, p. 31-33

En la opinión de Eduardo Pallares, destacado jurista mexicano, al referirse a la suspensión del acto reclamado, en el marco del juicio de amparo, sostiene a su muy particular opinión que la suspensión es una figura netamente de origen mexicano, y nada tiene que ver con el derecho inglés y el norteamericano, aludiendo a que las causas que hicieron surgir esta peculiar e “innovadora” figura en el derecho mexicano atañen a que el amparo trataba de ser un halo protector de las violaciones de las varias garantías que se refieren a la libertad personal. En este contexto y a manera de digresión es dable citar al jurista Oscar Rabasa al referirse al Derecho Angloamericano: “El injunction es negativo o positivo. En el primer caso se denomina prohibitory injunction, al que por vía de traducción hemos denominado en español ‘interdicto prohibitorio’, es un mandamiento expedido por un tribunal investido de competencia en derecho-equidad, para impedir a la parte demandada en un proceso de ‘equidad’ que ejecute por sí, o por tercer persona que dependa jurídicamente de aquella un acto injusto o contrario a las normas preescritas por esta rama de la jurisprudencia angloamericana, en relación con los derechos de quien promueve el recurso. Como puede advertirse pues, es notable la similitud que existe entre el recurso de injunction y el juicio de amparo mexicano, hasta en el hecho de la suspensión del acto reclamado durante la secuela del procedimiento y sus efectos definitivos al dictarse la sentencia ejecutoria.”⁵¹

Así pues tenemos una clara evidencia de cómo el jurista en cita, Eduardo Pallares, en su particularísima opinión, muestra su posición al respecto. Ahondando en ella nos dice que la suspensión teóricamente descansa en una antítesis jurídica, habida cuenta

⁵¹ Cfr. En Juventino V. Castro, Op Cit, p. 34.

de que la suspensión supone una violación a la constitución, pero que no puede ser probada sino es en el juicio de amparo, por conducto de la sentencia definitiva.

Rafael de Pina Lara y José Castillo Larrañaga, ambos procesalistas sostienen que la suspensión del acto reclamado es una medida precautoria característica del juicio de amparo cuyo objeto primordial es mantener viva la sustancia del amparo mismo, al impedir que el acto que lo motiva, al consumarse de manera irreparable haga ilusoria para el agraviado una pretendida protección de la justicia federal. Expresan que fundamentalmente adelantan los efectos de una sentencia que el inculpado pretende alcanzar, evitando los perjuicios que la ejecución del acto pudiere ocasionarles.

Ricardo Couto, en su obra "Tratado Teórico-Práctico de la suspensión en el amparo", clasifica a la suspensión como una suerte de amparo provisional, con la mera limitante que el acto reclamado sea susceptible de ejecución, puesto que cuando no lo es, es decir, cuando el acto reclamado es meramente declarativo, nos dice que la suspensión debe ser improcedente toda vez que no hay materia en la cual recaiga. Nos logra diferenciar de una manera muy sencilla la suspensión y la sentencia de amparo, sobre el particular refiere que la sentencia de amparo nulifica al acto y a las consecuencias presentes e incluso futuras que puede tener, en tanto que la suspensión solo afecta las consecuencias del mismo, sin prejuzgar sobre la nulidad o no del acto. Nos relata en su opúsculo otro elemento a considerar aparte del perjuicio del agraviado en relación con el perjuicio para la sociedad y el estado, y este se trata de la naturaleza de la violación alegada. Es decir, en su opinión, a partir de las reformas a la Ley de amparo de 1950 que implementan este elemento al análisis de la procedencia de la suspensión, se debe estudiar también la naturaleza de la violación que se alega, es

decir, su carácter, su peculiaridad, su importancia, su gravedad, su trascendencia social, para poder colegir si existe interés de la sociedad que impida que el acto reclamado sea suspendido.

Don Héctor Fix Zamudio, quien escribiese el libro “El Juicio de Amparo”, en 1964, realiza un estudio profundo respecto de la figura procesal a estudio. Al efecto nos dice que existe una total ausencia de un criterio unificado referente a la suspensión, lo que deriva en la desvirtuación de esta institución tanto de los gobernados como de los juzgadores. Conviene en que la naturaleza jurídica de la suspensión es la de ser una providencia cautelar, ya que importa una apreciación preeliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva y por tal motivo tiene una eficacia no solo conservativa sino que asume el carácter de una providencia constitutiva o, parcial y provisionalmente restitutiva, cuando tales efectos sean necesarios para impedir una consumación del acto de irreparables perjuicios, o bien, para mantener viva la materia del litigio.

Recuerda que el maestro Piero Calamandrei define a la providencia como una anticipación provisional de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma. Cita también a Don Jaime Guasp quien estima que la providencia cautelar es un proceso de facilitación cuya finalidad es remover los obstáculos que se opongan a la eficacia de un proceso principal. Nos dice que Podetti estima que este tipo de providencias son un anticipo que puede o no ser definitivo, de la garantía constitucional de la defensa de la persona y de los bienes, cuya finalidad es hacer efectivas las sentencias de los jueces. Y nos dice que para Calamandrei que no todas las providencias de este tipo son conservativas,

sino que en algunos casos, pues en ciertos casos la tutela que mediante ellas se constituye, puede consistir no en la conservación del estado de hecho existente, sino precisamente en su modificación.⁵²

Para el jurista Alfonso Noriega, la suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar o precautoria, en virtud de la cual se impone a las autoridades señaladas como responsables, la obligación de detener los efectos del acto reclamado, de abstenerse de llevarlo a cabo, y las de mantener las cosas en el estado en el que se encuentren al momento de dictar la providencia, hasta en tanto se dicte sentencia en el expediente principal. Su finalidad, al decir de este autor, es decir, su *quid* jurídico, es la de conservar la materia del juicio de amparo o bien, la de evitar que se causen al quejoso perjuicios de difícil reparación para el caso de concederse la protección solicitada.⁵³

Carlos Arellano García conceptúa a la suspensión como la determinación judicial que ordena detener la realización del acto reclamado, con carácter temporal, hasta en tanto se resuelva la cuestión constitucional. Refiere que es una institución jurídica que debe ser decretada por autoridad competente, que detiene la realización del acto reclamado, es temporal o transitoria, puesto que la definitiva solo la puede ordenar la sentencia, se produce durante el juicio y no antes.

El ministro de la Suprema Corte, Genaro Góngora Pimentel refiere que la suspensión es una providencia cautelar que descansa sobre dos supuestos: la

⁵² Cfr. En Juventino V. Castro, Op Cit, p. 42 in fine.

⁵³ Cfr. En Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, México 1975, p.865.

apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de estos supuestos se trata de un mero análisis de probabilidad derivado de un conocimiento superficial respecto del derecho discutido en el proceso. El segundo de ellos se refiere a la premura en la que debe dictarse la providencia. Es importante mencionar que estos dos supuestos serán desarrollados a plenitud en el siguiente capítulo, por lo que creemos suficiente en esta evolución doctrinal mencionarles solo hasta aquí.

Clasificación de las medidas cautelares.

Continuando con la evolución de las medidas cautelares en la doctrina, y en apego al método empleado en la presente tesis profesional, hemos de citar al jurista italiano Calamandrei para referir la clasificación de las medidas cautelares, y luego entonces podamos ubicar la figura de la suspensión con efectos restitutorios dentro de dicha clasificación.

En mérito de lo anterior, podemos decir que como ya hemos visto con antelación, que la instrumentalidad que liga a la providencia cautelar con la providencia definitiva, puede asumir varias formas, que si bien son variados, se pueden reducir a 4 grupos fundamentalmente.

El primer grupo agrupa a las providencias instructorias anticipadas,⁵⁴ en virtud de las cuales con un proceso de cognición se trata de fijar y conservar ciertas probanzas que podrían ser utilizadas en un proceso principal en el momento oportuno. Normalmente son adoptadas en el curso de un proceso ordinario formando parte del mismo, pero incluso pueden ser dictadas antes del inicio formal del proceso, a fin de

⁵⁴ Calamandrei, Op. Cit., p53

salvaguardar las probanzas de mérito. Por ello a fin de conseguir los resultados más eficaces de dichas probanzas, se puede iniciar un proceso autónomo tratando de prevenir el periculum in mora inherente al procedimiento ordinario eventual. Así lo cita el jurista italiano, y nos dice que dichas providencias no tienen otra finalidad que conservar la prueba de que se trate, y nos dice que según la legislación italiana, dichas providencias tienen un carácter tan puramente instrumental que no merecen comentario mayor, habida cuenta que solo determinan preventivamente la adquisición de un dato probatorio ya positivo o ya negativo, que puede ser usado como una premisa lógica de un futuro proceso de cognición, ello con la finalidad de lograr un mejor juicio.

El segundo grupo contiene aquellas providencias que sirven para conservar la materia de una futura ejecución forzada.⁵⁵ Es decir impiden la dispersión de bienes que pueden ser objeto de una resolución, por lo que legislaciones de diferentes países les denominan como un aseguramiento de la futura ejecución forzada. Se pueden citar así los ejemplos derivados de un embargo precautorio, a fin de conservar precisamente la ejecución sobre los bienes embargados, de ser ese el caso.

Un tercer grupo se constituye de todas las providencias cautelares mediante las cuales se decide interinamente que, en espera de que el proceso ordinario perfeccione la decisión definitiva, una relación controvertida, que de no darse dicha provisión cautelar, pudieren emanar daños irreparables. El maestro italiano nos dice que ejemplos clásicos de este tipo de decisiones son las derivadas de las denuncias de obras nuevas y las llamadas de daño temido. La relación de instrumentalidad que en estos casos liga a la providencia provisoria de la principal es diversa de la examinada

⁵⁵ Ibidem, p.55

en los dos grupos anteriores. En los dos casos anteriores la medida cautelar no regula el merito de la relación sustancial controvertida, limitándose a asegurar los medios probatorios o los bienes de una futura ejecución forzada, aquí, en este tercer grupo la providencia cautelar consiste en una anticipación de la providencia definitiva, destinada a persistir hasta que se dicte dicha sentencia conforme al lento proceso ordinario.

Un cuarto grupo de providencias cautelares es constituido por aquellas cuya finalidad es propiamente la cautelar, es decir aquellas providencias emanadas del órgano juzgador conjuntamente con una caución. Es decir la providencia cautelar se ve condicionada a la presentación de una garantía o depósito de cierto monto de dinero a cargo de aquel a quien la provisión precautoria favorece. Así pues la caución funciona como una especie de cautela de la cautela pues la providencia cautelar surge como provisoria de los daños que podrían derivarse del retardo de la providencia principal, y sacrifica los medios de la justicia a los de la celeridad en razón de la urgencia, por lo que la caución acompaña a la medida cautelar previniendo los posibles daños que se pudiesen ocasionar estableciendo así un equilibrio entre las dos exigencias discordantes.

3. Tratamiento actual en la ley.

Ahora bien, la suspensión se encuentra regulada actualmente dentro de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 59, donde aparece también la suspensión con efectos restitutorios, que analizaremos a profundidad en el siguiente capítulo.

Explicado que fue el concepto de suspensión tanto en la doctrina mexicana como en la extranjera, continuaremos con el tratamiento actual que le otorga la Ley, ya que como lo hemos mencionado con anterioridad la suspensión no solo es propia de la materia contencioso administrativa, pues es también utilizada en otras materias; siendo las más representativas, en primer lugar aquella utilizada en materia de amparo viniendo después otras ramas como la fiscal y la procesal administrativa, como lo hemos expuesto ya líneas arriba.

La suspensión es considerada por algunos autores como hemos referido ya, como una medida precautoria o cautelar, pues la suspensión conservará la materia del juicio, obstruyendo en la especie que el acto administrativo impugnado produzca sus efectos o sea ejecutado en perjuicio del gobernado mientras se sustancia el juicio.

Por ello, podemos decir que la suspensión es un instrumento procesal en favor del particular para la protección de su esfera jurídica, mientras que las medidas cautelares tendrán el carácter de preservadoras de la materia de la *litis* y podrán operar en favor de cualquiera de las partes. Por lo anterior sostenemos que no se debe tomar a la suspensión como una medida cautelar más, ya que finalmente es un medio extraordinario de defensa del gobernado en contra de los actos de autoridad aparentemente arbitrarios.

Es decir, estas providencias son los instrumentos que puede decretar el juzgador para conservar la materia del litigio, así como para evitar un daño irreparable a las partes contendientes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso, esto es, como lo refiere Calamandrei, un adelanto de los efectos de la providencia definitiva.

Para que se pueda otorgar la suspensión esta debe de ser procedente en términos de Ley, es decir, debe de solicitarse contra actos exclusivamente de la autoridad, que sean positivos, prohibitivos, negativos con efectos positivos, no consumados, declarativos que traigan aparejada ejecución, de tracto sucesivo, actos futuros inminentes y contra el estado de clausura. Dado lo anterior podemos clasificar la procedencia y por ende la improcedencia de la suspensión versus actos administrativos en atención a su naturaleza.

Así pues, podemos decir que procede la suspensión en contra de:

- a) **Actos de autoridad.**- Por ser una figura jurídica que tiene como fin proteger al particular de los actos emanados de la administración pública, aparentemente arbitrarios, cuyo carecer definitivamente será determinado en la sentencia que ponga fin al proceso y resuelva esta contradicción de intereses.
- b) **Actos positivos.**- Son actos que consisten en la decisión o ejecución del acto que se reclama a la autoridad.
- c) **Actos prohibitivos.**- Estamos frente a esta variedad de actos cuando la autoridad establece determinadas limitaciones al gobernado de sus actos o ciertas obligaciones de no hacer.
- d) **Actos negativos con efectos positivos.**- Estos se refieren a la negativa de la autoridad de no hacer o siempre que su abstención traiga aparejada consigo efectos positivos, será procedente la suspensión a efecto de impedir la realización de tales efectos.

- e) **Actos no consumados.**- Son los actos que no se hayan realizado total o íntegramente, es decir que no hayan cumplido plenamente con el objeto bajo el cual hayan sido dictados o ejecutados.
- f) **Actos Declarativos.**- Tratándose de la suspensión, son aquellos actos declarativos que en si mismos llevan un principio de ejecución, y no todos los actos declarativos.
- g) **Actos de Tracto Sucesivo.**- Se trata de los actos que cuya realización no esta limitada a un solo instante, sino aquellos que requieren una serie de hechos sucesivos en un lapso de tiempo determinado para la realización de su objeto.
- h) **Actos futuros inminentes.**- Son aquellos actos en que la ejecución de los hechos que se previenen en los cuales existe la inminencia de su ejecución es futura, pero mediante la suspensión se intenta impedir la culminación de sus efectos.
- i) **Estado de clausura.**- Procede la suspensión de este tipo de actos de autoridad habida cuenta que la clausura implica una situación continua la cual debe de seguir siendo verificada día con día, por lo que es susceptible de suspenderse en cualquier momento toda vez que es un acto de tracto sucesivo.

Lo anterior se refuerza con los siguientes criterios jurisprudenciales:

“CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURÍDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSIÓN, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO.

*No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la octava parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice: "ACTO DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquellos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman".*⁵⁶

"SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA DE LA. TRATÁNDOSE DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO. *Cuando el acto reclamado en el juicio de garantías consiste en clausura temporal, ejecutada, procede conceder la suspensión con el objeto de que el término por el cual se decretó la clausura no se extinga, de modo que no quede sin materia el amparo y se haga imposible la restitución de las cosas al estado que tenían antes de cometerse la violación de garantías; siempre que concurren los requisitos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, particularmente los referentes al interés social y al orden público; toda vez que de no concederse la medida suspensiva, se propiciaría que las sanciones administrativas de carácter temporal, como la clausura por tiempo determinado, quedaran fuera del control constitucional, en virtud de que al transcurrir el periodo por el que fue impuesta, el juicio de amparo devendría improcedente y, por lo tanto, no*

⁵⁶ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tesis: 982, Octava Época, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: III, Parte Tribunales Colegiados de Circuito, p. 774.

se podría analizar su constitucionalidad.”⁵⁷

“ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS. SUSPENSIÓN. *Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo.”⁵⁸*

Conforme a la Ley, la suspensión se deberá solicitar en el escrito inicial de demanda, pero en el caso de que por alguna razón no se haya hecho así, podrá solicitarse al órgano juzgador en cualquier momento del juicio en tanto no se haya dictado sentencia en el proceso.

La suspensión con efectos restitutorios se encuentra consagrada en la Ley vigente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, motivo de esta tesis profesional y que trataremos a continuación.

Esta figura procesal es aplicable únicamente cuando el o los actos impugnados ya hubieran sido ejecutados y que por consecuencia de esto, se afecte gravemente al actor privándolo del ejercicio de su única manera de satisfacer sus necesidades básicas y económicas que le permitan subsistir a este y a sus dependientes alimentarios o cuando por motivo del acto de autoridad se le impida el acceso a su domicilio particular. En la anterior Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no se contemplaba esta figura de manera expresa dentro del capítulo relativo a la suspensión, sino hasta las reformas de 1978 en donde se adicionó al tercer párrafo

⁵⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala. Tesis: 630, Octava Época, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: III, Parte Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 454

⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. Tesis: 1095, Quinta Época, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: VI, Parte HO, p. 759.

de la Ley en cita la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a esta, pero con la limitante de que los actos de autoridad ya ejecutados afectaran únicamente a particulares de escasos recursos económicos, quedando el artículo 58 de dicha ley de la siguiente manera:

“Artículo 58.- La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada...

Cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, las salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso....”

Empero, en este artículo únicamente se hacía referencia a los actos ejecutados que privaran al particular de su único medio de subsistencia, dejando una enorme laguna respecto de aquellos actos de autoridad que impidieran al particular el acceso a su domicilio por motivo de su ejecución, por ejemplo cuando en una casa se tuviera una accesoria y esta al ser clausurada no permitiera el libre acceso a toda o a parte de la casa-habitación del gobernado, o también en el caso hipotético de que detrás del local comercial el particular tuviera su morada y no hubiera alguna otra forma de acceder al inmueble destinado para vivienda.

En el año de 1996 al entrar en vigor la nueva Ley del Tribunal cuando de manera expresa se contempló a la suspensión con efectos restitutorios dentro de su contenido, para expresar y adicionar lo siguiente:

“Artículo 59.- ...

Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia.

Excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad el Presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva.”

Como se puede apreciar, no solo se reconoció a la suspensión con efectos restitutorios en esta reforma, también se rompió con la limitante de que esta figura únicamente se debería otorgar a personas de escasos recursos, dejándola al alcance de todos los gobernados sin importar su nivel económico y se amplió su aplicación a los casos en que se privara del acceso al domicilio del afectado por el acto administrativo ya ejecutado.

Es prudente que mencionemos que antes de la reforma de 1996, no se precisaba en quien quedaría la responsabilidad de otorgar o negar esta suspensión, únicamente se hablaba de la facultad de las salas para dictar las medidas cautelares que fueran pertinentes, pero con la entrada en vigor de la nueva Ley del Tribunal se precisó que aquel que tendría a su cargo concederla o negarla sería el presidente de la sala encargada de dar resolución a la litis.

La suspensión con efectos restitutorios se debe otorgar al gobernado siempre que

se esté bajo los supuestos ya mencionados, pero también se deberá demostrar que con el otorgamiento de esta no se afecten los derechos de terceros o el interés social, y sobre todo para que no se revoque esta figura, el particular deberá respetar y cumplir con las medidas cautelares que haya dictado la sala además de que no varíen las condiciones en las cuales esta fue otorgada, lo que se conoce como el principio de “rebus sic stantibus”.

a) Facultad Discrecional.

A través del presente trabajo de titulación hemos observado que la suspensión trata sobremanera de proteger al gobernado de todo acto que vulnere su esfera jurídica, por ende, todos los actos deben ajustarse a lo establecido en las leyes y en la constitución. Esto revela fundamentalmente que toda la actuación de la administración pública esta a controles de legalidad ya de forma, ya de fondo. Es decir, el control de legalidad se impone sobre la totalidad de las decisiones administrativas.

Pero es común en la práctica forense encontrar la nulidad de los actos administrativos pues estos son dictados con arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.

Ello se deriva de las facultades de la administración pública para el dictado de sus actos: la facultad discrecional y la facultad reglada. La facultad discrecional que las leyes otorgan a gobierno para el dictado de sus actos no es absoluta, aunque su nombre a simple lectura así nos pareciera. La facultad discrecional otorga a la administración pública el poder de dictar actos pero no de manera arbitraria, sino que

mediante dicha facultad, se encauza y se dirige el acto hacia el logro de los fines de la administración pública, que es la de preservar el orden jurídico respecto de los ordenamientos administrativos aplicables. Esto es muy claro cuando pensamos en un acto administrativo discrecional clásico: el ejercicio de las facultades de comprobación en materia fiscal. En este tenor, verificamos que si bien el acto en sí (la visita domiciliaria por ejemplo), reviste ciertas formalidades, es facultad exclusiva de la autoridad ejercerla o no. Queda demostrado en este ejemplo que la facultad discrecional de la autoridad no debe ser arbitraria, puesto que el acto mediante el cual se materializa (la visita domiciliaria) debe revestir ciertas formalidades.

Cabe hacer mención que el uso de las facultades discrecionales que competen a la administración pública corresponde al buen servicio en la misma administración. La discrecionalidad administrativa da la posibilidad a la autoridad a quien le ha sido atribuida, para escoger diferentes opciones, todas válidas para el derecho, como ya se explicó, haciendo referencia al concepto de legalidad, y esto porque la discrecionalidad no implica per se este por fuera en contra de la ley, ya que toda la actividad que concreta el ejercicio de cualquier competencia estatal en un Estado de derecho, emana de la ley, por lo que la competencia así entendida es una “discreción legal”.

Es decir, la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad, aunque a veces sea así, puesto que es un poder jurídico que la administración que encuentra su fundamento en una norma preestablecida, respecto de la cual, la administración no solo esta en la obligación de aplicarla, siguiendo el concepto equívoco de ejecución de la ley, sino que debe en primer termino obedecerla, actuando dentro de los parámetros por ella establecidos.

Para aclarar más las cosas, debemos dejar claro el concepto de arbitrariedad. Por tal concepto debe entenderse no la decisión que es consecuencia del arbitrio como facultad para adoptar una resolución con preferencia a otra, sino aquella que siendo resultado de dicha facultad, es contraria a la justicia, a la razón o a las leyes.

Entonces, la discrecionalidad administrativa si bien implica el arbitrio de quien la posee para decidir, ese arbitrio estará limitado, de tal manera que no se ejerza caprichosamente, sino teniendo en cuenta fundamentalmente los intereses públicos consagrados en la ley, así como la lógica, la racionalidad y la justicia.

Es más, la actividad administrativa discrecional, no solo debe realizarse con fundamento en el orden jurídico preestablecido, y dentro de los parámetros por el enmarcado, sino que es de la propia norma jurídica de donde surge la discrecionalidad al establecer una libertad de apreciación circunstancial, ya de una manera expresa o ya de una manera tácita. Será expresa cuando así lo establece la ley al regular la competencia de que se trate; o tácita cuando al atribuir una competencia no precise su carácter reglado o discrecional, ya que la norma general es la discrecionalidad administrativa y solo cuando se reglamenta en su totalidad una facultad administrativa, en el sentido de predeterminar la conducta administrativa, se presentarán las facultades regladas.

Es decir, el ejercicio del poder está limitado, ellos son los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto. Ello pues es una característica de la ley que debe tener el carácter de general, y en su aplicación se debe tener en cuenta dicho principio, por ello en el juicio contencioso-administrativo, se deben examinar los motivos determinantes de la intención de la autoridad que profirió el acto. En este orden de ideas, pudiese

aparecer el desvío del poder como un motivo subjetivo en la misión del acto, el cual si se logra probar, se debe dictar su nulidad.

Pero es importante recalcar que la facultad discrecional tiene límites claramente establecidos pudiendo hablar de límites absolutos, que son los enmarcados constitucionalmente, y límites relativos, que son los actos administrativos y en general las políticas de gobierno que se traduce en un control tutelar por medio de circulares, lineamientos o instrucciones e incluso acuerdos.

En esta inteligencia, y como nos refiere el profesor Allan R. Brewer-Carias, en su obra "Fundamentos de Administración Pública" ,⁵⁹ distingue como límites de las facultades discrecionales de la administración pública, los siguientes: el principio de la justicia, el principio de la igualdad, y el principio de la proporcionalidad.

En lo referente al principio de la justicia debemos entender que el acto administrativo debe ser fruto de la justicia y no arbitrariedad del gobierno. Esto es, la administración en todas sus manifestaciones debe obrar teniendo en cuenta siempre lo más equitativo sin contrariar el bien común.

El principio de la igualdad señala que la autoridad debe actuar según su prudente arbitrio consultando lo más equitativo y racional en obsequio de la justicia y la imparcialidad. Es decir, habrá igualdad cuando se tomen las mismas medidas en condiciones similares. Este principio limita a la facultad discrecional pues la administración frente a sujetos idénticos no debe sino decidir en forma también idéntica.

⁵⁹ Cfr. En el tomo I de la segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana, en Caracas, 1984, páginas 217 a la 220.

El principio de proporcionalidad consiste en la exacta correspondencia entre el fin perseguido y los medios utilizables, es decir, si se tratare de una sanción que puede ser de un rango de una muy pequeña a una mayor, originada por una falta pequeña, no debe devenir en la aplicación de la mayor de las sanciones establecidas, pues sería una arbitrariedad por desproporcionada.

IV. La Suspensión con efectos restitutorios.

Finalmente en este capítulo trataremos los aspectos relativos a la suspensión con efectos restitutorios, limitándonos a tratar en el primer punto de este capítulo, las características y los cambios cronológicos que ha ido teniendo a lo largo de la vida del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1. Orígenes

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dentro de su cuerpo legal contiene un capítulo relativo para esta providencia cautelar, la suspensión, mismo que es el numeral VI intitulado “De la suspensión”, el cual esta integrado por seis artículos, que son del 58 al 63, en donde queda estatuido el marco legal que deben de configurarse para que se puede proveer esta figura procesal.

En la primera ley del Tribunal, aquella que le diera vida en 1971, era innegable el propósito del legislador con la creación de un órgano jurisdiccional como el que se comenta, puesto que buscaba la protección del gobernado, en ese orden de ideas, el procedimiento que estatuyó dicho ordenamiento legal, buscaba ser ágil y libre de todo formalismo, en donde se tendiera al gobernado en un procedimiento equitativo y justo al alcance de todos los administrados. Así pues y en congruencia con lo expuesto, se crea la figura de la suspensión a fin de proveer al gobernado de una mejor defensa en contra de actos que vulneren su esfera de derechos, misma figura que fue plasmada en el artículo 57 de esa Ley.

En dicha ley, la suspensión era regulada por los artículos 57 al 61, y en un principio, era acorde con las ideas expuestas de equidad, justicia y se adicionaba la idea de inmediatez, puesto que para su concesión bastaba que el acto existiese, que se plasmara el interés legítimo y que con la medida suspensiva, no se ocasionaran perjuicios al interés social, se contraviniera al orden social o se dejará sin materia al juicio, amén de que las condiciones mediante las cuales se otorgase tal providencia no variaran, tal como lo estatuyó el artículo 58 de esa Ley.

Es importante recalcar que en asuntos de naturaleza fiscal, el accionante estaba obligado a garantizar el interés fiscal ya que de no hacerlo dentro del término que al efecto se establecía, la suspensión dejaba de surtir sus efectos.

Estableció esa legislación de 1971 que si con el otorgamiento de la medida suspensiva se podían ocasionar daños a terceros, se debía otorgar garantía bastante y suficiente para reparar el daño al tercero, o bien, indemnizarle de los perjuicios que se pudieran causar.

Del mismo modo, y en relación directa con el supuesto anterior esa Ley contemplaba que si fuere el caso el tercero a quien se podía afectar con el dictado de la suspensión podía, a su vez, otorgar contrafianza siempre que se considerara que resultara ampliamente agraviado, que en el monto de la misma se contemplasen las medidas necesarias para devolver las cosas al estado que guardaban antes de la posible violación.

Ahora bien, en ese entonces no existía la figura que hoy conocemos y que es motivo de este trabajo, como “suspensión con efectos restitutorios”, pues no fue sino hasta el año de 1996 cuando por reforma legal del ordenamiento que rige a esa presencia jurisdiccional, cuando nació a la vida jurídica contenciosa administrativa tal providencia cautelar.

En la Ley que entró en vigor en 1996, aprobada en 1995, que abrogó la ley de 1971, que se comentó en los párrafos que anteceden, tenemos que surgieron cambios en lo referente al capítulo que regula esta institución procesal, que ahora se encuentra en el Título Segundo, Capítulo VI, y que comprende los artículos 58 al 63, mismos que a continuación se transcriben:

“(…)

CAPITULO VI

De la Suspensión

ARTICULO 58.- La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento.

ARTICULO 59.- La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada. Sólo podrá ser concedida por el Presidente de la Sala a petición del Magistrado Instructor a quien le haya sido solicitada por el actor dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la petición.

Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia, siempre y cuando dicha actividad constituya su único medio de subsistencia.

Excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad el Presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva.

No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio.

La suspensión podrá ser revocada por el Presidente de la sala en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó.

ARTICULO 60.- Tratándose del multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión si quien la solicita garantiza su importe ante la tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes:

I.- Depósito en efectivo;

II.- Billeto de depósito;

III.- Prenda o hipoteca;

IV.- Embargo de bienes; o

V.- Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y exclusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución.

Si la suspensión fue concedida, dejará de surtir efectos si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que quede notificado el auto que la hubiere concedido.

ARTICULO 61.- En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

Para que surta efectos la suspensión, el actor deberá otorgar la garantía que señale el Presidente de la Sala, en alguna de las formas que menciona el artículo 59.

Cuando con la suspensión pueda afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el Presidente de la Sala que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

ARTICULO 62.- La suspensión otorgada conforme al artículo anterior quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable.

Se exceptúa del pago de la caución antes mencionada, aquellos supuestos en los cuales la suspensión afecte el interés social.

Contra los actos que concedan o nieguen la suspensión o contra el señalamiento de fianzas y contra fianzas procede el recurso de reclamación ante la sala del conocimiento.

ARTICULO 63.- Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia ante la Sala correspondiente, quien dará vista a las demás partes por un término de cinco días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, en la que dictará la sentencia que corresponda. Contra esta resolución procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.

(...)"

Haciendo una comparación entre los dos textos, el actual artículo 58 y el inicial artículo 57 de 1971, diremos que el artículo 58 de la actual Ley, en relación con el 57 anterior ordenamiento sufre una modificación de tipo gramatical puesto que originalmente este artículo concluía diciendo que la suspensión se decretaría en el auto admisorio y que esta se comunicaría sin demora a la autoridad demandada, ahora este artículo establece que se hará del conocimiento de la autoridad de manera inmediata la suspensión ahora denominada "suspensión de la ejecución de los actos reclamados".

Pero aun con el nuevo texto y las reformas que hasta la fecha ha sufrido es importante mencionar que no se ha fijado plazo para realizar la comunicación con la autoridad responsable, así como tampoco la sanción a que se hace acreedora la autoridad que no cumpla con la orden de la suspensión, menos aún se establece sanción al Tribunal cuando se demore injustificadamente la notificación de la suspensión a las autoridades responsables.

El nuevo artículo 59 de la ley de 1996, y el correlativo artículo 58 de la ley de 1971, son diferentes puesto que la nueva legislación varía el sentido de la suspensión toda vez que ya no solo el objeto de esta institución procesal es el de “mantener las cosas en el estado en el que se encuentren” (1971), sino que ahora su objeto es el de evitar la ejecución de los actos reclamados. Si bien es cierto que a primera vista parecen ser la misma cosa, ello no es así puesto que antes se hablaba de otorgar la suspensión en cuanto a actos de autoridad no ejecutados, por lo que se entendía que si los actos reclamados ya habían sido realizados, no procedía la suspensión; empero, con la nueva legislación, se abre la posibilidad de una variante, quizá la más interesante en la institución procesal de la suspensión, la suspensión con efectos restitutorios. Qué permite esto, pues nada más que el particular o gobernado que ha sido afectado por la ejecución de un acto de autoridad aparentemente ilegal, o bien, que debe suspenderse puesto que de seguir perpetuándose hasta su conclusión, ya no habría materia del juicio, que solicite ante el Tribunal Contencioso la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, mencionando el texto legal los ejemplos declarativos más no limitativos del caso en que se trate del único medio de subsistencia del gobernado, o que el motivo del litigio tenga que ver con la vía de acceso al domicilio del administrado con motivo del acto que se impugna.

En referencia del mismo artículo 59 podemos decir que contiene el gran acierto de contener la hipótesis normativa bajo la cual la Sala del conocimiento del asunto de que se trate otorgue la suspensión bajo la premisa del peligro en la demora, que más adelante estudiaremos en este capítulo.

Ahora bien, en lo que respecta al supuesto de que se conceda la suspensión, la relación del artículo 60 con el 59 de la antigua ley de 1971, cuando se trate de asuntos de carácter fiscal, se establece una nueva forma de garantizar, que está establecida en la fracción II, y que es por medio del billete de depósito. Cabe hacer la mención de que es el Presidente de la Sala quien fija el monto de la fianza, a diferencia de la antigua Ley de 1871, que nos habla de que podía ser el Magistrado que instruía el proceso quien fijase el monto o el Presidente de la Sala.

La Ley de 1996 estableció un nuevo artículo respecto de su antecesora de 1971, mismo que es el artículo 63, que nos establece las formas en que se harán efectivas las garantías otorgadas dentro del proceso, para quedar como se ha citado.

Cabe destacar que tomando en cuenta la Ley de 1996 que abrogó a aquella de 1971, la regulación de la suspensión era muy apegada a los principios en que se funda histórica y jurídicamente este Tribunal, sin embargo en el año 2000, chocan con esos ideales de justicia al gobernado.

Afirmamos esto toda vez que de la discusión del dictamen celebrada el día 26 de abril del 2000, que contiene las reformas en cita, es el mismo sustentante de aquellas, el entonces diputado de la Asamblea Legislativa, Martí Batres Guadarrama, quien así lo expresa al manifestar lo siguiente en la discusión del dictamen:

“ (...)En relación con esto además agregaría, sobre la última intervención, que efectivamente uno de los objetivos de esta reforma propuesta es inhibir el otorgamiento indiscriminado de suspensiones del Tribunal de lo Contencioso

*Administrativo; inhibir precisamente el hecho de que a cualquiera que presente una queja se le otorga la razón, la suspensión. Dicen los abogados que un vaso de agua y una suspensión no se le niega a nadie y así sucede en este ámbito y también en el ámbito federal. (...)*⁶⁰

Es importante resaltar que la iniciativa presentada por el Diputado Batres el 12 de enero del 2000, y discutida el 26 de abril de ese año, carece desde el inicio de una denominación errónea, puesto que se intituló: “Iniciativa de Decreto de Reformas al la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”, cuando lo que en realidad era que se trataba de una iniciativa que si bien es cierto sí reformaba algunos preceptos también es cierto que adicionaba otros, por lo que en una correcta técnica legislativa, debió de haberse intitulado con esta inserción de “adiciones” y no solo de “reformas”.

El siguiente error que presenta el dictamen es el de supeditar a una “consulta ciudadana” el otorgamiento de la suspensión. A mayor abundamiento transcribimos la parte relativa de adiciones al artículo 58:

“(...) Artículo 58.- La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de aquéllos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión. Dicha consulta ciudadana se celebrará de conformidad con los

⁶⁰ Cfr. Con el Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de esa fecha.

lineamientos establecidos por el Título Tercero Capítulo IV, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en lo que corresponda. (...)”

Viendo el criterio que siguió el Diputado Batres para impulsar la reforma de mérito, nos encontramos que va en contra del espíritu original de esa Ley, incluso podemos decir que le resta importancia jurídica al Tribunal, al exigir mayores requisitos que la Ley de Amparo, dificultando de este modo el otorgamiento de esta institución procesal de defensa que tiene el gobernado o administrado versus los actos dictados por la administración pública del Distrito Federal que vulneren su esfera jurídica, dejando, como se denota del artículo en vigor, que dicho requisito de procedibilidad entorpece los principios de expeditez y prontitud que caracterizaban a esa Ley. Incluso es de destacar por su importancia que se rompe con el principio de la vía ordinaria (el juicio de nulidad) como medio para obtener la suspensión, y se obliga al gobernado a recurrir a la vía extraordinaria, el juicio de amparo, para poder obtener la suspensión de los actos reclamados. A mayor abundamiento, se transcribe la Tesis de Jurisprudencia 71/2002, que a la letra dice:

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Julio de 2002

Tesis: 2a./J. 71/2002

Página: 153

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

Contradicción de tesis 92/2001-SS. Entre las sustentadas por el Segundo y el Décimo Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de junio de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 71/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de junio de dos mil dos.

Reforzando el criterio que antecede, y para poner en evidencia que las reformas de la Asamblea Legislativa del año 2000, como hemos sostenido, han convertido al juicio de amparo, que debe ser un medio extraordinario de defensa del particular contra los actos de la administración pública que vulneren sus derechos, nos hemos permitido transcribir la siguiente tesis que fue dictada antes de las citadas reformas, a fin de contrastarla con la tesis que antecede, dictada con posterioridad a las reformas:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: XIV-Noviembre

Tesis: I. 4o. A. 779 A

Página: 429

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, LOS ARTICULOS 57 Y 58 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO, NO EXIGEN

MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO QUE LOS ESTABLECIDOS POR LA LEY DE AMPARO.

Es inexacto que, para obtener la suspensión del acto reclamado, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal exija mayores requisitos que los establecidos por la Ley de Amparo para el mismo efecto, toda vez que de conformidad con los artículos 57 y 58 de la referida ley orgánica, el acto impugnado podrá ser suspendido cuando no se causen perjuicios al interés social, no se contravengan disposiciones de orden público y no se deje sin materia el juicio; y si bien señala como requisitos que el particular sea de escasos recursos económicos y que se impida el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, estos requisitos sólo se refieren al supuesto en que el acto objeto de impugnación ya hubiera sido ejecutado. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1404/94. José Erasto Gómez Flores. 31 de agosto de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Raúl García Ramos.

Una vez planteados los orígenes de la suspensión con efectos restitutorios plantearemos los conceptos de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, que son los pilares que fundan esta institución.

La apariencia del buen derecho.

Para entrar al estudio de la apariencia del buen derecho, y toda vez que ya hemos explicado el significado de la suspensión del acto reclamado, en su aspecto general, la cual la podríamos definir como aquellos actos que tienen por objeto evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación y mantener viva la materia de amparo mientras se resuelve el fondo del asunto dando pauta a que una vez que se conceda el amparo el sentido de la sentencia no resulte ser solo una ilusión jurídica, pues en muchos casos, de haberse negado la suspensión, no sería posible restituir al agraviado plenamente en el goce de los derechos que han sido conculcados.

Por ello, dentro de la gama de figuras que surgen y se materializan durante la tramitación del juicio de nulidad, sin lugar a dudas que el instituto de la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios cobra gran importancia, pues con su concesión, o incluso con su negativa, da inicio la cosecha de los frutos que los gobernados, o las autoridades, esperan obtener como solución a sus conflictos. Si a esto se suma la convergencia de intereses que se plantea durante la tramitación del juicio en general, sin lugar a dudas que la función jurisdiccional se torna difícil y delicada, por lo que para conciliarla, tal como la ley lo señala, los juzgadores habrán de atender a dos principios: el respeto del interés social y la preservación del orden público.

Estos conceptos, aunados al análisis que habrá de realizarse sobre la existencia del derecho que se discute y la justificación del interés legítimo del administrado que lo reclama, son algunos de los aspectos que se abordan en el presente capítulo.

La apariencia de la existencia del derecho ⁶¹es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la providencia cautelar de la suspensión con efectos restitutorios, y apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada y temeraria o muy cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, un mero análisis de probabilidades, dirigido a lograr precisamente una decisión de mera probabilidad respecto del derecho discutido en el proceso, y ello obedece a que esta providencia cautelar, más que hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la justicia para cumplir eficazmente su obra

La aplicación del criterio del aparente buen derecho fortalece el objeto de la suspensión del acto reclamado, consistente en que permanezca viva la materia del juicio, evitando que el acto que la motivó al ser considerado irreparable, provoque que la máxima de la “protección de la justicia” se convierta en una mera ilusión. La apariencia del buen derecho se ha definido como uno de los dos presupuestos de la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, denominado así porque la suspensión forma parte de la naturaleza de una providencia cautelar, mismo que somete la aceptación de dicha suspensión a una limitación, esto es, en tanto no se tenga a “simple vista” un sustento probable y verdadero del derecho que el quejoso alega a su favor, y que se omitiría al no otorgarla.

Es un razonamiento consagrado en materia de providencias cautelares denominado doctrinalmente “FUMUS BONI IURIS” señalando como una valoración preliminar de las argumentaciones jurídicas del sujeto agraviado.

⁶¹ Es importante mencionar que la denominación “apariencia del buen derecho”, no es más que una simple denominación para resaltar el carácter derivado del mero análisis de probabilidades del derecho que alega y que aparentemente asiste al gobernado, y no se debe interpretar en el sentido de que pudiese existir a contrario sensu de la expresión “apariencia del buen derecho”, un derecho que sea cualitativamente “malo”.

La Suprema Corte de Justicia en una muestra de una honesta intención de hacer lo justo y de dar la suspensión del acto reclamado con efectos restituiros a quien realmente se le hayan violentado sus derechos y no causar daño a quien no lo merezca, se sumerge superficialmente al asunto planteado, acto seguido aplicando un criterio muy agudo, emite un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del pretensor de tal suerte, que se procura la certeza de obtener primeramente la suspensión con efectos restituiros, como lo expresa Calamandrei, siendo un adelanto de la resolución definitiva.

Se tiene entonces que la apariencia del buen derecho adquiere vida cuando el juzgador ejercita un poder de equidad, esto es, que no le es suficiente el ordenamiento jurídico preexistente para emitir resoluciones justas, sino que va más allá de la apariencia justa de la ley.

De lo manifestado con antelación, se desprende entonces que la apariencia del buen derecho obliga a revisar someramente pero a conciencia lo que expone el gobernado, y en consecuencia a conocer realmente el interés del peticionario de la institución procesal en estudio. Aunque en algunos casos es necesario que el juzgador se vaya al fondo del asunto planteado para estar en posibilidad de otorgar la suspensión del acto reclamado.

Se debe captar inmediatamente, el derecho aparente invocado que tenga rasgos creíbles al leerlo por primera vez, antes de someter al quejoso a una serie de actos procesales y acabar con su pretendido derecho.

La apariencia del buen derecho fue debatida en una sesión pública ordinaria por el Pleno Federal de la Nación, con fecha 14 de Marzo de 1996, en la cual el tema en comento fue referido a la Suspensión de los actos reclamados con relación a la contradicción de Tesis No. 12/90 sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, determinado con el carácter de Jurisprudencia “Que procede concederla si el juzgador sin dejar de observar los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, considera que los actos son aparentemente inconstitucionales”.

El espíritu de la apariencia del buen derecho se desprende de los preceptos legales que a continuación se señalan: artículo 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que establece que para el otorgamiento de la providencia suspensiva deberá tomarse en cuenta, lo siguiente:

“ARTÍCULO 59.-

(...) Excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad el Presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva.

No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio.

La suspensión podrá ser revocada por el Presidente de la sala en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó.”

En definitiva, es indiscutible que el legislador en esta parte de la Ley estableció un histórico avance en la legislación en materia de suspensión y en especial de la Suspensión del Acto reclamado con efectos Restitutorios, naciendo así una forma diversa de considerar al contencioso administrativo como protector de la esfera de derechos del gobernado.

Ahora bien, la teoría de la apariencia del buen derecho no es nueva, y no es solo el poder legislativo quien la instituye, ya que era dictada en la siguiente tesis desde la octava época de la Suprema Corte de la Nación, que en materia de amparo la dictó en los siguientes términos:

Tesis Seleccionada

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Epoca: Octava

Localización

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : XIII-Marzo

Tesis:

Página: 473

Rubro

SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS PROCEDE CONCEDERLA, SI EL JUZGADOR DE AMPARO SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS DEL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, CONSIDERA QUE LOS ACTOS SON APARENTEMENTE INCONSTITUCIONALES.

Para decidir sobre la procedencia de la suspensión de los actos reclamados, debe tomarse en cuenta que la suspensión tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que en su día - lejano, en muchas ocasiones- declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada, eficaz e íntegramente; y para lograr este objetivo en el capítulo III, del título segundo, del libro primero, de la Ley de Amparo, se contienen una serie de disposiciones legales encaminadas todas ellas a conservar viva la materia del amparo, sin afectar intereses de terceros, ni de la sociedad, dentro de esas disposiciones legales se prevé, desde la suspensión automática de los actos hasta el tomar las medidas que estime convenientes el juzgador de amparo, para que no se defrauden derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión (paralización de los actos reclamados), sino la existencia de otras medidas cautelares, tales como poner a un reo en libertad o levantar un estado de clausura ya ejecutada (criterio sustentado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), estos actos llevan implícito un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo que puede un día ser favorable. Esta suspensión de los actos que adelanta la efectividad aunque sea de manera parcial y provisional, de la sentencia de amparo, se encuentra perfectamente justificada con la preservación de la materia de amparo y el evitar que se causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso. Para que se otorgue la suspensión es necesario que se den los requisitos del artículo 124 de la ley de la materia, que son: que la solicite el quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que sean de

difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Cuando se den estos tres requisitos la medida cautelar deberá concederse, procurando el juzgador de amparo fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio (último párrafo del citado artículo). Ahora bien, habría que preguntarse cómo el juzgador de amparo va a considerar que se cumplen los requisitos antes mencionados y cómo va a procurar fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo, la respuesta lógica y jurídica es mediante el análisis de la demanda de garantías y los anexos que se acompañan, tratándose de la suspensión provisional, y mediante el análisis de la demanda de amparo, los informes previos y las pruebas que aporten las partes, tratándose de la suspensión definitiva, porque dentro de las disposiciones que regulan este incidente de suspensión, se contempla la posibilidad de probar, con ciertas limitaciones propias de un procedimiento sumario, pero existen pruebas dentro del incidente que deben ser tomadas en consideración, siguiendo los principios que rigen cualquier procedimiento, todo esto deberá ser tomado en consideración por el juez de Distrito para decidir si concede o niega la suspensión definitiva, para efectos prácticos podemos decir que debe tomar en cuenta todo lo que contiene el cuaderno incidental que se forma por separado del principal. Además, de conformidad con el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Federal para el otorgamiento de la suspensión se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, para determinar esa "naturaleza de la violación alegada" (aparte obviamente de la certeza de actos), es que se estableció un sistema probatorio, con limitaciones como dijimos, dentro del

incidente de suspensión, por lo que apreciar la legalidad de un acto para otorgar la suspensión, es acorde con lo establecido por el legislador federal. En este orden de ideas, el juez de amparo siendo perito en derecho, no puede dejar de advertir en el incidente de suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin realizar un estudio profundo o desviarse a cuestiones propias del fondo (como son las causales de improcedencia del juicio de garantías), simplemente de la lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, salta muchas veces a la vista la ilegalidad de los actos reclamados, ilegalidad que deberá sopesar al estimar que la suspensión de dichos actos puede ocasionar perjuicio al interés social o al orden público, en cuyo caso si el perjuicio al interés social o la contravención al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada; no por el hecho de que el juzgador no advirtió la ilegalidad del acto reclamado, sino porque el interés de la sociedad y la preservación del orden público están por encima del interés del particular afectado. Pero cuando el juzgador de amparo sopesa la ilegalidad (aunque sea presuntivamente) del acto reclamado con los intereses sociales y el orden público, y llega a la convicción de que la suspensión de aquél en nada perjudica el interés social ni contraviene el orden público, debe otorgar la medida cautelar para no ocasionar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y para conservar viva la materia del amparo. Hay innumerables ejemplos de actos (presumiblemente ilegales) contra los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado procedente la medida cautelar, inspirada sin lugar a dudas, en el principio doctrinal fumes boni iuris o apariencia de buen derecho, esto es, que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión existe y le

pertenece, aunque sea en apariencia; así como en las palabras de Chiovenda de que "El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón", es decir, si el particular tiene razón y de todos modos debe ir a tribunales para lograrla, esos años que se tarde en conseguirla, mientras dura el litigio, sus intereses deben estar protegidos por la suspensión, mientras se desarrolla un litigio en que pelea contra la administración pública para lograr que, a la postre, se le restituyan sus derechos. Con base en esto, podemos afirmar que cuando un acto reclamado es inconstitucional en sí mismo, como podría ser la orden para torturar al quejoso, la suspensión se otorgará de inmediato para que cese o se suspenda el acto inconstitucional reclamado, cuando el acto no sea inconstitucional en sí mismo, como la orden de aprehensión, se concederá la suspensión cuando apreciando el acto y teniéndolo por cierto o presuntivamente cierto, las características que lo rodean lo hacen inconstitucional, como sería que dicha orden hubiese sido emitida fuera de procedimiento judicial por autoridad que carece de facultades para emitirla. Y existe otra clase de actos reclamados que también son susceptibles de suspenderse que son aquellos cuya ilegalidad queda probada en la tramitación del incidente de suspensión, aunque sea de manera presuntiva, indiciaria o aparente, ilegalidad que para el juzgador de amparo, que es perito en derecho, es muy probable o certera, por lo que teniendo a su cargo proveer sobre la suspensión para conservar la materia del juicio de garantías y evitar que se le causen al quejoso daños y perjuicios de imposible o difícil reparación, deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante que, podrá cambiarse al dictar la sentencia de fondo. Esto es, el juzgador de amparo al analizar las constancias que obran en el cuaderno incidental, para decidir sobre la certeza del acto y la

suspensión de aquél al resultar cierto, no puede dejar de percatarse de la ilegalidad que reviste el acto reclamado, puesto que necesariamente, para poder decidir sobre el otorgamiento de la medida cautelar, tendrán que hacerse consideraciones sobre "el fondo del negocio", aunque éstas sean limitadas y con las reservas probatorias lógicas que puedan darse, consideraciones que pueden ser provisionales y siempre sin prejuzgar sobre la resolución final, pero que para efectos exclusivos de la suspensión, no es lógico ni jurídico ni justo que se reserve la convicción (provisional y anticipada pero al fin convicción) de que el acto reclamado es ilegal y que los daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que sufra el quejoso, si se le niega la suspensión, se derivarán precisamente de la ejecución del acto administrativo ilegal. Es cierto que la apreciación necesaria sobre el buen derecho del promovente (para que pueda decirse que se ve afectado por un acto arbitrario), anticipa el fondo del juicio principal, pero no hay que olvidar que lo adelanta sólo provisionalmente, es decir, sin prejuzgarlo, y además, no lo adelanta más que en la propia concesión de la suspensión, que siempre tendrá un carácter temporal, sin más efecto que mantener las cosas en el estado en que se encuentran, retardando en el peor de los casos, la ejecución del acto de autoridad, pero salvaguardando la materia del juicio constitucional que siempre de una forma u otra, versa sobre el respeto de los derechos públicos subjetivos de los gobernados. Este criterio es apegado a las disposiciones legales que rigen el incidente de suspensión en materia de amparo, en virtud de que si el juzgador se "convence provisionalmente" de que el acto reclamado es ilegal, y se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, deberá otorgar la suspensión del acto reclamado, fijando la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas

pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, en caso contrario, esto es, que no se cumplan dichos requisitos, el juzgador negará la suspensión aunque estime que el acto es legalmente irregular. Es muy importante mencionar que no es obstáculo para sostener el criterio antes expuesto, la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número mil novecientos, visible en la página tres mil sesenta y seis, de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, que dice: "SUSPENSION, MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO. Al resolver sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo"; toda vez que dicho criterio, según se aprecia de los precedentes, se basó en que el estudio de la suspensión del acto reclamado debe realizarse a la luz de las disposiciones legales contenidas en el capítulo III, del título II, del libro primero, de la Ley de Amparo, y el criterio sostenido por los suscritos en el presente fallo se encuentra apegado a dichas disposiciones, puesto que la ilegalidad, en su caso, del acto reclamado, el juez de amparo la advertirá de la demanda de garantías, los informes previos y las pruebas aportadas por las partes en el incidente de suspensión, sujetándose en todo momento para conceder la medida cautelar a los requisitos y demás disposiciones legales que rigen dicho incidente de suspensión. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes

Incidente en revisión 2233/93. Juan Manuel Iñiguez Rueda. 21 de octubre de 1993. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Disidente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro. Véase:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo III-Abril de 1996, pág. 16, tesis por contradicción P./J.15/96.

2. El peligro en la demora

El peligro en la demora es el otro pilar en el cual se sustenta la suspensión con efectos restitutorios. Empero es importante considerar que ambos principios generalmente van unidos y así son considerados al dictar la providencia precautoria con efectos restitutorios.

En este orden de ideas, debemos tener en cuenta que en cuanto las medidas cautelares tienden a asegurar que el proceso consigna la función que le es propia, preservando la eficacia de la resolución jurisdiccional, que le ponga fin a la amenaza que puede suponer el tiempo, debemos tomar en cuenta al *periculum in mora*, es decir, ese daño marginal que como consecuencia de la duración del proceso principal se produciría o se agravaría si la medida cautelar no fuera adoptada, privando así total o parcialmente de efectividad práctica a la resolución judicial que ponga fin a dicho proceso.

Ello es así ya que cualquier juzgador al dictar la suspensión con efectos restitutorios deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, lo que como ya vimos no es otra cosa que la apariencia del buen derecho, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, o incluso antes, si llegasen a cambiar las circunstancias bajo las cuales se otorgó la providencia cautelar, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es precisamente, como lo

comentaba Piero Calamandrei, un adelanto provisional, de los efectos de la providencia definitiva.

Tal anticipación es posible porque existe una aparente asistencia del derecho que se invoca (como referimos en el punto 2 de este capítulo) y porque existe un peligro inminente de que si el acto administrativo que se reclama sigue existiendo o se consuma en su totalidad, ya no tendría materia el juicio de nulidad ni la sentencia que en el se dicte, toda vez que no se podría ejecutar ni menos aún dar un cabal cumplimiento. Sin embargo, cuando se dicta la suspensión con efectos restitutorios, le son aplicables los principios sujetos a estudio. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener esa providencia cautelar cautelar:

- 1) Apariencia de buen derecho y
- 2) Peligro en la demora.

La apariencia de la existencia del derecho apunta como lo hemos referido, a una credibilidad objetiva y descartando una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.

El peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la providencia, que puede darse derivado de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo y que conlleva precisamente el estudio demorado pero con la finalidad de obtener una certeza jurídica en el dictado de toda sentencia. Así pues, la providencia cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, como el

reverso y anverso de una misma moneda, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita al tribunal. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede y en mi particular opinión debe analizar esos elementos, no en otro sentido sino como una verdadera suplencia de la queja, en razón de la libertad que le plantea el texto legal al decir que de manera excepcional el Magistrado Presidente de la Sala puede dictar la suspensión con efectos restitutorios en cualquier etapa del procedimiento (proceso) hasta antes de la sentencia, puesto que como hemos venido diciendo, el contencioso administrativo no es sino una forma de defensa del administrado en contra de los actos de la administración pública.

Empero, pese a los beneficios que otorga esta providencia a estudio bajo el supuesto de la apariencia del buen derecho, no existe unanimidad respecto a los beneficios que acarrea, es decir, darle a la justicia el tiempo suficiente para que esta llegue a su cometido. Es decir, no obstante debe ponerse de manifiesto que el hecho de que la suspensión sea una providencia transitoria, como se destacaría en la sentencia, se dice que tampoco desvirtúa la conclusión de que sí se le dan efectos restitutorios propios de la sentencia que decide y prejuzga el asunto por cuanto al fondo, de manera anticipada, tarea y labor propia del dictado de la sentencia.

La demostración de ese comentario sólo precisa si se advierte lo siguiente: si el acto reclamado fuese una clausura ejecutada, que se supone como ejemplo, carente de legalidad al ser incorrectamente fundada y motivada, y el efecto de la suspensión es retirar ese estado de clausura (aunque sea temporalmente), ello restablece las cosas al estado en que se encontraban antes de la supuesta clausura infundada, es decir, se

restituye al gobernado en el pleno goce de su esfera jurídica. Puesto que esa acción de restablecer el estado de las cosas, no se ve afectada por la transitoriedad de la medida ya que no se ve limitada, es inconcuso que anticipadamente se restituya al quejoso en el goce de sus garantías, cuando aún no se conoce si, finalmente, habrá de obtener una sentencia favorable a sus intereses. Es entonces cuando se otorga a la medida cautelar efectos que sólo son propios de la sentencia del juicio de nulidad. Pero también es entonces cuando surge en mi opinión la suspensión con efectos restitutorios más moderna y más apegada a lo que sería la realidad, puesto que la administración pública emite muchos actos administrativos, es dable que alguno o algunos adolezcan de errores, incluso es dable pensar que no todo el funcionario público que los emite cuenta con la capacidad profesional para hacerlo, claro, esto último como un mero aspecto subjetivo y solamente referencial, creo que el adoptar esta providencia es necesario por virtud de lo ya expuesto.

Debemos considerar pues que la suspensión de los actos reclamados tiene por objeto evitar al gobernado si bien es cierto, los daños y perjuicios de difícil reparación que la ejecución de aquéllos podría ocasionar, a fin de mantener las cosas en el estado que guardan y conservar la materia del juicio, objetivos que encuentran su origen en lo dispuesto por la Ley del Tribunal de lo Contencioso administrativo en su artículo 59, amén de este mismo artículo no menos cierto es que se contempla la modalidad de los efectos restitutorios para evitar que un posible daño que esté ocurriendo se perpetre hasta convertirse en un acto consumado o de difícil reparación.

Si bien es cierto que la suspensión de los actos reclamados obra y puede operar hacia el futuro, no hacia el pasado, porque su objeto es evitar la ejecución de los actos que puedan causar al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación, por lo que evidentemente sólo puede paralizarse lo que aún no ha sucedido o se ha consumado, empero puede adelantar los efectos de la sentencia a fin de dictar la restitución de un derecho respecto de ciertos actos.

Al efecto particular, transcribimos a continuación una tesis emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Instancia: Pleno

Epoca: Novena

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Parte : III, Abril de 1996

Tesis: P./J. 16/96

Página: 36

SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.

El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio

principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que implican no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que

si se niega el amparo, porque la "apariencia del buen derecho" sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues 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 negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.

Precedentes:

Contradicción de tesis 12/90. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 16/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

Para mejor aclarar el ejemplo de la suspensión, es importante observar la diferencia entre actos de tracto sucesivo y actos continuos.

En los actos de tracto sucesivo, existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin; se precisa la realización de acciones periódicas por parte de la autoridad a fin de que en el transcurso del tiempo el acto siga produciendo efectos. Pensemos pues, por ejemplo, en la intervención de una negociación: el acto de intervención se repite una y otra vez en cada operación contable, comercial o administrativa, llevada a cabo por el funcionario encargado de tal tarea. Precisamente, es debido a la necesaria reiteración de los actos de la autoridad que la medida suspensiva solicitada en contra de una intervención, o de cualquier otro acto de tracto sucesivo, es procedente porque con ella se impide la realización para el futuro de acciones similares sin invalidar aquellas ya realizadas al momento de decretarla, ni reparar los daños hasta entonces sufridos, pues esto será materia de la sentencia protectora que en su caso llegare a dictarse. Por el contrario, existe otra categoría de actos, denominados continuos o continuados, en donde no existe una pluralidad de acciones con unidad de intención: el acto se consuma una sola vez, sin necesidad de repetir sucesivamente las acciones de la autoridad, y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado. La circunstancia de que las acciones de la autoridad no se repitan en el tiempo es justamente lo que impide conceder la medida suspensiva cuando se solicita en contra de esta clase de actos. Para ilustrar este supuesto, siendo el caso de una clausura: ya ejecutada la orden respectiva, exteriorizada en la colocación de los sellos o marbetes en el local, los efectos de la clausura se prolongan en el tiempo impidiendo la continuación del funcionamiento del giro, sin necesidad de repetir una y otra vez la actuación de la autoridad, en razón de lo cual no puede otorgarse la suspensión para que se reabra la negociación, pues ello significaría volver las cosas a su estado anterior, reponiendo al gobernado en el goce de sus derechos.

3. Derecho Comparado

En este apartado tendremos que ver el tratamiento de lo contencioso administrativo en otros países, observando con particularidad la secuela procesal y más específicamente, el tratamiento que en materia de suspensión tienen tanto España como en el país de las luces, Francia, cuna del desarrollo administrativo público.

3.1. España

De conformidad con lo que estipula en general la Ley particular en España, es decir, la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, podemos obtener una breve reseña de la secuela procesal ahí plasmada y del tema materia de esta tesis profesional.

Es decir, analizaremos esa legislación y así plasmar de manera clara el desarrollo del proceso en ella enmarcada. Dicha Ley tutela determinados intereses legítimos y derechos subjetivos, y habida cuenta con la carga judicial que tiene todo órgano juzgador en la actualidad, consecuentemente la tutela efectiva en esa Ley española tiene grandes posibilidades de llegar tarde, esto es la sentencia, por lo que existen medidas legales que impidan que dicha ineficacia se realice.

Pues bien, en mérito a lo citado, en la legislación española de la materia contenciosa se tiene por regla general que los actos administrativos producen sus efectos a partir de que son dictados, y la interposición de cualquier recurso no

suspende su ejecución encontrando en la Ley de la Jurisdicción de la Jurisdicción Contenciosa las medidas cautelares a alcance de los administrados.

Es decir el principio de la ejecutividad de los actos administrativos en el derecho español, supone que dichos actos son inmediatamente eficaces, y que la impugnación de los mismos no determina la suspensión de su ejecutividad, encontrando su fundamento en el principio de servir con mayor eficacia a los intereses generales, es dable pensar entonces por principio que como toda regla tiene excepciones y que todas las veces que el acto administrativo se vea privado de dicha cualidad, es decir, las veces que el interés general no exija la ejecutividad de los actos, o que cuando aun que dicha característica sea poseída por el acto, la protección cautelar sea de tal manera necesaria para poder preservar y asegurar la efectividad de la sentencia, evitando que el tiempo que dura el proceso termine por privarlo de su finalidad, dicha efectividad puede suspenderse, es decir, pueden dictarse las providencias cautelares que amerite el caso, como veremos a continuación.

En la obra “Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”, 2da edición,⁶² la jurista española Carmen Chinchilla Mora, nos expone:

“Así, pues, salvo en los que el ordenamiento jurídico ha despojado a los actos administrativos de la prerrogativa de la ejecutividad –como ocurre, por ejemplo, en la vía administrativa, en el ámbito de las reclamaciones económica-administrativas, las sanciones o, en general, en los casos en los que la impugnación se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, (...)– la regla sigue siendo la ejecutividad de los

⁶² Editorial Lex Nova, Madrid, España, 2001, compilación.

actos administrativos, lo cual significa que la suspensión y demás medidas cautelares encaminadas a enervar la ejecución serán la excepción a esa regla, pero no en el sentido cuantitativo de que obtener una medida cautelar sea algo que ocurra rara vez, sino en el sentido cualitativo de que constituye la derogación, ara el caso concreto, de la regla general de la ejecutividad.”⁶³

De este modo tenemos pues que el fundamento de la ejecutividad de los actos administrativos en el Derecho Español no es tanto la presunción de legalidad de que goza todo actuar del gobierno, sino más correctamente su fundamento es la necesidad de dotar a las administraciones públicas de un instrumento idóneo para desarrollar su actividad al servicio de los intereses generales con toda eficacia.⁶⁴

Es más, yendo a la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en España tendremos que no habría contradicción entre el principio de ejecutividad de los actos administrativos y el dictado de las medidas cautelares necesarias, puesto que en tal exposición se contempla que la adopción de las medidas cautelares no debe contemplarse solamente como una excepción cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso.

Incluso, reforzando este argumento podemos decir que si bien el principio de ejecutividad de los acto administrativos se encuentra fundamentado y establecido en la propia Constitución española, en su artículo 103.1, también encuentra su mas severa limitación en la tutela judicial efectiva, artículo 24.1 de dicha Carta Magna, desde el

⁶³ Ibidem, p. 589.

⁶⁴ Cfr. De la misma autora la obra “La tutela cautelar en la nueva jurisdicción administrativa”, Civitas, 1991, España, p.134.

momento en que aquel puede representar un obstáculo para dicha tutela. Al respecto el Tribunal Constitucional español ha declarado que ambos preceptos no son opuestos, sino que son complementarios, a fin de que se pueda dictar, si fuere necesario, la suspensión de la ejecución de los actos administrativos.

Derivado de dichos argumentos, podemos afirmar que el Tribunal Constitucional en relación con el derecho a una tutela judicial efectiva, se satisface en tanto se “facilita” que la ejecución de los actos pueda ser revisada por un órgano juzgador independiente y con autonomía en el dictado de sus resoluciones en ejercicio de la facultad de todo órgano de esa naturaleza para juzgar y ejecutar lo juzgado.

En el Derecho Español y de conformidad con la Ley que rige a la materia contencioso administrativa de aquel país, se deriva que ante la ejecutividad de los actos administrativos y la posibilidad de suspenderlos, como forma de defensa de los gobernados frente a los actos de la administración pública, se deben seguir dos reglas.

La primera de ellas, como nos lo relata la jurista Carmen Chinchilla⁶⁵ en su colaboración del compendio titulado “Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”, es de carácter procedimental, pues en aquel derecho es necesario en determinadas ocasiones agotar el recurso administrativo denominado “preceptivo” ante la autoridad emisora del acto, salvo que se trate de la inactividad y de la denominada “vía de hecho”, conceptos ambos que veremos más adelante. De suerte que fuera de los dos supuestos ya mencionados, no se podrá sino agotar el recurso administrativo que corresponda, denominado receptivo (puesto que la ley lo

⁶⁵ Op. Cit. P 591.

preceptúa de manera obligatoria) para poder ir ante el órgano juzgador competente para poder solicitar la suspensión del acto administrativo que se impugne.

La segunda regla de carácter sustantivo puesto que consiste en la confrontación del derecho de los ciudadanos españoles a una protección cautelar, que es un derecho fundamental, con la necesidad de ejecutar el acto administrativo que se impugna porque así lo reclaman los intereses generales a los que la administración pública ha de servir con eficacia.

En esta inteligencia, cabe decir que en la medida en que el interés general exija o no la ejecutividad del acto, ha de ponderarse en cada caso concreto, siendo así el factor determinante en la adopción de las medidas cautelares, ya que si el interés general exige el cumplimiento del acto se considerará con mayor ahínco la ejecutividad del acto, en tanto que si la exigencia es menor o nula, se ponderará con mayor ahínco el otorgamiento de las medidas cautelares.

Tal es el caso concreto de ciertos actos en donde se ha resuelto que la interposición del recurso suspende automáticamente dichos actos. Ejemplo de esto es el caso de las liquidaciones tributarias en vía administrativa, pues en estos supuestos el interés general no demanda la ejecución inmediata, del mismo modo del caso de cualquier sanción pecuniaria.

Al efecto es importante recordar al maestro italiano Calamandrei quien nos dice que la tutela cautelar sirve para conciliar las dos exigencias de la justicia, la celeridad y la ponderación, ya que entre el hacer pronto pero mal y el hacer bien pero tarde, las

medidas cautelares aspiran ante todo al hacer pronto, dejando el problema del bien y del mal se resuelva sucesivamente con la necesaria ponderación en las reposadas formas del procedimiento.

Exponiendo entonces en forma esquemática la Ley española, el nuevo régimen de las medidas cautelares sería el siguiente: esa Ley contempla dos sistemas de medidas cautelares, los cuales son el régimen común y el régimen especial. El régimen común se encuentra fundamentado doctrinalmente en la aplicación del principio del peligro en la demora, en tanto que el fundamento doctrinal para las medidas dictadas dentro del régimen especial es la apariencia del buen derecho. Se puede incluso decir que su aplicación es en cuanto al régimen común la excepción en su aplicación; en tanto que en régimen especial, la apariencia del buen derecho, es la regla.

Las medidas del régimen común, es decir, las que se fundamentan en el peligro en la demora, solamente podrán dictarse cuando la ejecutividad de la actuación impugnada pueda hacer perder al recurso su finalidad "legítima". Vemos entonces, como la medida cautelar dictada bajo este sistema, es a todas luces, un excepción al principio de ejecutividad, abandonando la idea del peligro en la demora como aquel principio que se constreñía a impedir que se causarían perjuicios o daños de imposible o muy difícil reparación.

Las medidas del régimen especial, fundadas en el principio de la apariencia del buen derecho, son las que tienen por objeto la inactividad administrativa o la vía de hecho.

Pasando al aspecto procedimental, las medidas cautelares en España han de solicitarse o serán de oficio, estableciendo como regla general que podrán solicitarse en cualquier etapa del procedimiento, lo que implica que han de dictarse dentro del mismo.

En relación con solicitar la suspensión antes reiniciar el procedimiento, podemos decir que solo es posible solicitarle en el régimen especial de las medidas cautelares.

La tramitación propiamente dicha de la suspensión es mediante incidente cautelar en una pieza separada y con audiencia de parte contraria. Cabe mencionar que la ley contiene dos procedimientos especiales inaudita parte. Se trata de una solicitud del procedimiento que comentamos con antelación, es decir de la solicitud de suspensión antes de la interposición del recurso, y el segundo sería propiamente el procedimiento de substanciación para otorgarla o no, que puede ser solicitado por una parte o por el mismo Juez, si es que apreciare una especial urgencia que justifique la adopción de medidas cautelares.

V. Propuesta de reforma del artículo 59 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Como hemos dicho, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se ha caracterizado por ser un Tribunal con un espíritu, desde su creación, al servicio de los gobernados y como medio institucional de defensa de los gobernados frente a los actos emanados de la administración pública, lo que se refleja en el progreso que ha venido demostrando a lo largo de su historia, a través del dictado de sentencias que en la mayoría de los casos son favorables al particular. Y es que con innovaciones tales como la suspensión con efectos restitutorios, el interés legítimo, etc., los gobernados empezaron a recurrir a este órgano colegiado, confiados de que en él encontraban protección y justicia en contra de actos de autoridad, que en ejercicio de sus funciones, emitían actuaciones ya sean apegadas a derecho o extralimitándose, que vulneraban los derechos de los administrados.

Si bien es cierto que este Tribunal es aún de relativa reciente creación, también lo es que el buen desempeño que éste ha venido demostrando a lo largo de sus treinta y cinco años de vida, sobretodo en la honestidad del personal jurisdiccional que en él labora, lo que ha provocado que poco a poco cada vez más sea la gente que al enterarse de su existencia, acuda a él con la esperanza de recibir una justicia pronta, expedita, gratuita y efectiva; es decir, recurre a esa presencia jurisdiccional con la esperanza del mismo objetivo con el que fue creado ese Tribunal, que es el de establecer en esta ciudad, la justicia administrativa al alcance del pueblo.

Ello ya ha sido explicado en los contenidos de los capítulos que anteceden la presente tesis profesional, sin embargo, el asunto que nos ocupa dentro de este apartado no es otro que hacer una propuesta a fin de lograr que esa presencia jurisdiccional logre con mayor eficacia su cometido, dejando al margen la crítica a las aberraciones legislativas que se hicieron en detrimento de ese Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con las reformas de 1996, es decir, proponer lo que para serían las soluciones a un grave y antiquísimo problema ya planteado desde la época del jurista italiano Piero Calamandrei, esto es, uno de los grandes problemas que entraña la justicia, el dilema entre la prontitud y la debida ponderación, entre una sentencia dictada con celeridad pero erróneamente, o una sentencia en donde se han ponderado correctamente los hechos y los derechos que le corresponden, pero dictada con mucha lentitud debido a las reposadas formas que necesita toda cognición ulterior, y que finalmente llega tarde al caso concreto planteado.

Así pues, las propuestas de la presente tesis profesional se centran fundamentalmente en el establecimiento de la suspensión con efectos restitutorios en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que de conformidad con nuestro punto de vista, darán una solución al problema planteado líneas arriba, o sea, el problema de la justicia entre la ponderación y la rapidez.

La suspensión, como hemos visto, se encuentra regulada tanto en la Ley de Amparo como en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin embargo, este Tribunal tiene el mérito de ser innovador tanto porque regula la personalidad de quienes pueden interponer ante él como regla general con un mero interés legítimo, y no un interés jurídico, que es la excepción a dicho principio, tanto

como por contemplar en su texto la suspensión con efectos restitutorios. Y es en esa inteligencia de dinamismo jurídico y mayor defensa a los particulares frente a los actos de autoridad, con la que nosotros tenemos en consideración para adoptar dos criterios que sobre el particular ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación: la apariencia del buen Derecho y el Peligro en la Demora.

Hemos visto ya que dichos criterios se resumen sucintamente en que la apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y descartando una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.

El peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la providencia, que puede darse derivado de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo y que conlleva precisamente el estudio demorado pero con la finalidad de obtener una certeza jurídica en el dictado de toda sentencia. Así pues, la providencia cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, como el reverso y anverso de una misma moneda, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita al tribunal.

Y si bien es cierto que la actual legislación encierra a estos preceptos tácitamente en el contenido de los artículos 58 y 59 de su cuerpo, no debemos dejar de observar que la medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede y en mi particular

opinión debe analizar esos elementos, no en otro sentido sino como una verdadera suplencia de la queja, en razón de la libertad que le plantea el texto legal al decir que, de manera excepcional, el Magistrado Presidente de la Sala puede dictar la suspensión con efectos restitutorios en cualquier etapa del procedimiento (proceso), hasta antes de la sentencia, puesto que como hemos venido diciendo, el contencioso administrativo no es sino una forma de defensa del administrado en contra de los actos de la administración pública.

A mayor abundamiento transcribimos a continuación el referido artículo 59:

“Artículo 59.- La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada. Sólo podrá ser concedida por el Presidente de la Sala a petición del Magistrado Instructor a quien le haya sido solicitada por el actor dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y, en su caso, a la consulta ciudadana a que se refiere el artículo anterior.

Previo al otorgamiento de la suspensión, deberá verificarse que con la misma no se afecten los derechos de terceros o el interés social.

Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de

subsistencia, siempre y cuando dicha actividad constituya su único medio de subsistencia, lo cual debe ser comprobado fehacientemente.

Excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad el Presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva.

No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio.

La suspensión podrá ser revocada por el Presidente de la sala en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó.”

Resalta a nuestro leal entender, derivado de su lectura, que si bien es cierto, el actual texto legal deja al Magistrado Instructor la facultad u obligación de solicitar al Magistrado Presidente de la Sala la suspensión, es muy importante que la condicione a una consulta ciudadana y, sobre todo que la suspensión con efectos restitutorios es dejada al particular arbitrio del Magistrado Presidente de la Sala que conozca del asunto.

Esto acarrea que en primer término, la consulta ciudadana, no sea un instrumento jurídico por más que el legislador haya pretendido otorgarle una participación a la comunidad donde se materializaría la suspensión. En el presente trabajo no abarcaremos mucho sobre qué tan incorrecto es que se plantee la consulta ciudadana, puesto que al respecto existen ya varios trabajos que tratan con mucho éxito el tema.

El segundo elemento, y el cual es el motivo del presente trabajo, es el que el actual texto legal permite el otorgamiento de la suspensión con efectos restitutorios, pero condicionándola al arbitrio del juzgador, en el caso concreto, del Presidente de la Sala que conozca del asunto. En nuestra particular opinión ello no debería ser así, ya que una suspensión con efectos restitutorios es trascendente, debería ser tratada en la Ley como un acto reglado y no uno con el carácter de un acto discrecional.

En ese entendido es que planteamos que se reforme el artículo 59 de la Ley de la materia tanto para, en una primera parte derogar esa parte del precepto que se refiere a que será responsabilidad del Presidente de la Sala que conozca del asunto, el otorgar o no la suspensión con efectos restitutorios en cualquier etapa del procedimiento, hasta antes de que se dicte la sentencia, por un procedimiento sucinto pero explícito donde se plasme los elementos de procedibilidad que han de configurar la suspensión con efectos restitutorios, ello es, el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho, otorgando así una mayor protección al particular.

Comenzaremos pues, considerando que se atenta en contra de la suspensión toda vez que esta es solicitada por el particular por la urgencia de evitar que sea ejecutado un acto de autoridad o una resolución administrativa que de ser llevada a cabo, afecte de manera irreparable sus garantías, o la esfera de sus derechos, y queda al arbitrio del Presidente de la Sala.

Jurídicamente podemos decir que esta suspensión regulada en un medio de defensa ordinario frente a los actos de la administración pública, esto es, el juicio de

nulidad, hace que el particular o gobernado opte mejor por un medio de defensa extraordinario, saturando con amparos indirectos al Poder Judicial de la Federación, ya que de conformidad con la Ley de amparo y la jurisprudencia emitida por el máximo Tribunal, no es necesario agotar el juicio de nulidad, debido a que la Ley de la materia, exige mayores requisitos que los exigidos por la Ley de amparo. A mayor abundamiento transcribimos la siguiente jurisprudencia, cuya voz textualmente nos dice:

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Julio de 2002

Tesis: 2a./J. 71/2002

Página: 153

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. El artículo 59, primer párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecer que sólo el presidente de la Sala respectiva puede conceder la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen mediante el juicio de nulidad, previa petición del Magistrado instructor a quien, a su vez, le fue solicitada por el actor, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de tal medida precautoria, ya que el único requisito que contempla este último ordenamiento, en relación con la instancia de parte, es el previsto en la fracción I de su artículo 124, consistente en que el agraviado

solicite expresamente al órgano de amparo la concesión de la medida suspensiva, por lo que entre el agraviado y la autoridad facultada para proveer sobre la suspensión solicitada no interviene otra voluntad. Por el contrario, en el supuesto del citado artículo 59, la suspensión de la ejecución de los actos impugnados involucra otra voluntad entre la del peticionario de la medida suspensiva y la de la autoridad competente para otorgarla, lo cual se traduce en una exigencia adicional, no prevista en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso en cita resulta procedente el juicio de garantías, conforme a lo previsto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de referencia, como excepción al principio de definitividad que lo rige, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Contradicción de tesis 92/2001-SS. Entre las sustentadas por el Segundo y el Décimo Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de junio de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 71/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de junio de dos mil dos.

En mérito de lo expuesto, es necesario que se modifique el contenido del artículo 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que al condicionar el otorgamiento de la suspensión de la ejecución de los actos impugnados se rompe con uno de los principios fundamentales de la suspensión, el cual es la inmediatez en su otorgamiento a efecto de prevenir daños irreparables al administrado.

Pero aún más, con la última reforma de 1996 a este artículo se condiciona el otorgamiento de esta figura procesal a la previa verificación de la existencia y autenticidad del acto impugnado y a una consulta ciudadana con el Comité Vecinal al que se le encomienda hacerla sabiendo que no será imparcial, además de que se le estaría permitiendo ser juez y parte, lo cual resulta violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica que se debe a todo procedimiento jurisdiccional, olvidando de plano las formalidades esenciales e inherentes a todo procedimiento.

Sin perjuicio de lo sostenido en el párrafo anterior, con la Consulta Vecinal o Ciudadana, retrasa el otorgamiento de la suspensión dejando en completo desamparo al particular en tanto se resuelve o no si se le concede o no esta figura procesal, ya que debemos tomar en cuenta que la autoridad demandada ya tendrá conocimiento de que el administrado le ha demandado, poniéndolo en peligro de que a manera de represalia la autoridad ejecute de inmediato el acto.

El tiempo que se demoraría la concesión de la suspensión sería excesivo si se compromete a la realización de la consulta ciudadana en cita, ya que aparte de no otorgar la suspensión, tampoco se resolviera la controversia de fondo, lo que acarrea

perjuicios al particular y lo obliga a inclinarse al medio excepcional de defensa: el amparo.

Aunado a lo anterior, con esto se le da fuerza a una figura social, que en algunos casos pudiera ser más ociosa que efectiva, además los vicios que pudieran deformar su actuación en cuanto a representatividad y protección de los intereses de la zona en que están establecidos, además de sobrepasar los requisitos para conceder la suspensión que componen el texto del artículo 124 de la Ley de Amparo, por lo que al pedir mayores requisitos que los establecidos por la Ley de Amparo en cuanto a la suspensión y su concesión, queda exento el particular de cumplir con el principio de definitividad del juicio de amparo, quedando en aptitud de solicitar la protección y amparo de la justicia federal de conformidad con lo estipulado por el artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo.

Por lo que una vez habiendo explicado lo anterior, nosotros proponemos que por principio se adopte dentro de la Ley del Tribunal la suspensión con efectos restitutorios en todos los casos en que proceda, quedando obligado el Órgano Jurisdiccional a otorgarla en un plazo máximo de veinticuatro horas, y que una vez que la Sala que conozca del asunto se cerciore de la veracidad y existencia del acto impugnado, entonces resuelva si esta dejará o no de surtir sus efectos; exceptuando aquellos casos donde sea obvia la improcedencia del juicio o la inexistencia del acto impugnado en donde se notificará al actor que no procede el otorgamiento de la suspensión.

Respecto de la controvertida consulta ciudadana, esta deberá quedar fuera del capítulo de la suspensión a efecto de no restarle fuerza al Tribunal que, por pedir

mayores requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo permiten al particular recurrir directamente al medio extraordinario de defensa, el amparo, haciendo al proceso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal un juicio completamente optativo, y en casos de urgencia, totalmente inútil.

Es decir, con base en los criterios de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, se logre otorgar la medida cautelar, ya a petición de parte o ya de oficio, según sea el caso, supliendo la queja que fuese deficiente.

Para decidir sobre la procedencia de la suspensión de los actos reclamados, deberá tomarse en cuenta que la suspensión tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio de nulidad, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés legítimo o jurídico de que se trate, para que la sentencia que en el día lejano, en muchas ocasiones, declare el derecho del gobernado, pueda ser ejecutada, eficaz e íntegramente; por lo que para lograr este objetivo es necesario que el artículo 59 de la Ley contenga una serie de disposiciones legales encaminadas todas ellas a conservar viva la materia del juicio de nulidad sin empujar tácitamente a la gente a recurrir al amparo, sin afectar intereses de terceros, ni de la sociedad.

Dentro de esas disposiciones legales se deberá prever, desde la suspensión automática de los actos, es decir, una suspensión con efectos restitutorios de oficio y en suplencia de la queja deficiente, ya que la mayoría de personas que ocurren ante el Tribunal son básicamente de escasos recursos, hasta el tomar las medidas que estime convenientes por parte del Magistrado Instructor y no del Magistrado Presidente, para que no se defrauden derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta

donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión (paralización de los actos impugnados), sino la existencia de otras medidas cautelares, tales como levantar un estado de clausura ya ejecutada (criterio sustentado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), estos actos llevan implícito un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo que puede un día ser favorable.

Esta suspensión de los actos que adelanta la efectividad aunque sea de manera parcial y provisional, de la sentencia de amparo, se encuentra perfectamente justificada con la preservación de la materia de amparo y el evitar que se causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al administrado.

Para que se otorgue la suspensión es necesario que se den los requisitos siguientes, que son: que la solicite el administrado, o que se otorgue de oficio si fuere el caso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto que se impugna.

Cuando se den estos tres requisitos la medida cautelar deberá concederse, procurando el Magistrado Instructor fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio de nulidad hasta la terminación del mismo juicio. Ahora bien, habría que preguntarse cómo el Magistrado Instructor va a considerar que se cumplen los requisitos antes mencionados y cómo va a procurar fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio de nulidad, la respuesta lógica

y jurídica es mediante el análisis de la demanda de nulidad y los anexos que le acompañan.

Además, análogamente, de conformidad con el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Federal para el otorgamiento de la suspensión se debe considerar y tomar en cuenta la naturaleza del acto reclamado, para determinar la naturaleza de la medida cautelar.

En este orden de ideas, el Tribunal siendo perito en derecho, no puede dejar de advertir en la suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin realizar un estudio profundo o desviarse a cuestiones propias del fondo del asunto (como son las causales de improcedencia del juicio de nulidad), simplemente de la lectura de la demanda y de las pruebas aportadas, salta muchas veces a la vista la ilegalidad de los actos reclamados, ilegalidad que deberá sopesar al estimar que la suspensión de dichos actos puede ocasionar perjuicio al interés social o al orden público, en cuyo caso si el perjuicio al interés social o la contravención al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el gobernado, deberá negar la suspensión solicitada; no por el hecho de que el juzgador no advirtió la ilegalidad del acto impugnado, sino porque el interés de la sociedad y la preservación del orden público están por encima del interés del particular afectado.

Pero cuando el Tribunal sopesa la ilegalidad (aunque sea presuntamente) del acto reclamado con los intereses sociales y el orden público, y llega a la convicción de que la suspensión de aquél en nada perjudica el interés social ni contraviene el orden

público, debe otorgar la medida cautelar para no ocasionar daños y perjuicios de difícil reparación al administrado y para conservar viva la materia del juicio de nulidad.

Hay innumerables ejemplos de actos (presumiblemente ilegales) de la Administración Pública contra los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado procedente la medida cautelar, inspirada sin lugar a dudas, en el principio doctrinal *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, esto es, que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión existe y le pertenece, aunque sea en apariencia; así como en las palabras del jurista Chiovenda de que "El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón", es decir, si el particular tiene razón y de todos modos debe ir a tribunales para lograrla, esos años que se tarde en conseguirla, mientras dura el litigio, sus intereses deben estar protegidos por la suspensión, mientras se desarrolla un litigio en que pelea contra la administración pública para lograr que, a la postre, se le restituyan sus derechos."

Con base en esto, podemos afirmar que cuando un acto reclamado es ilegal en sí mismo, como podría ser la orden de visita carente de las formalidades esenciales que debe revestir, la suspensión se otorgará de inmediato para que cese o se suspenda el acto reclamado, apreciando el acto y, las características que lo rodean que lo hacen presuntamente ilegal, como sería que dicha orden hubiese sido emitida por una autoridad que carece de facultades para emitirla. Y existe otra clase de actos impugnados que también son susceptibles de suspenderse que son aquellos cuya ilegalidad queda probada con el mero análisis que proponemos se dé a la suspensión, aunque sea de manera presuntiva, indiciaria o aparente, ilegalidad que para el Magistrado Instructor, que es perito en derecho, es muy probable o certera, por lo que

teniendo a su cargo proveer sobre la suspensión para conservar la materia del juicio de nulidad y evitar que se le causen al quejoso daños y perjuicios de imposible o difícil reparación, deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante que, podrá cambiarse al dictar la sentencia de fondo.

Esto es, el Magistrado Instructor, al analizar las constancias que obran en el expediente, para decidir sobre la certeza del acto y la suspensión de aquél al resultar cierto, no puede dejar de percatarse de la ilegalidad que reviste el acto reclamado, puesto que necesariamente, para poder decidir sobre el otorgamiento de la medida cautelar, tendrán que hacerse consideraciones sobre el fondo del asunto, aunque éstas sean limitadas y con las reservas probatorias lógicas que puedan darse, consideraciones que pueden ser provisionales y siempre sin prejuzgar sobre la resolución final, pero que para efectos exclusivos de la suspensión, no es lógico ni jurídico ni justo que se reserve la convicción (provisional y si se quiere, anticipada pero al fin convicción) de que el acto reclamado es ilegal y que los daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que sufra el quejoso, si se le niega la suspensión, se derivarán precisamente de la ejecución del acto administrativo ilegal.

Es cierto que la apreciación necesaria sobre el buen derecho del promovente (para que pueda decirse que se ve afectado por un acto arbitrario), anticipa el fondo del juicio principal, pero no hay que olvidar que lo adelanta sólo provisionalmente, es decir, sin prejuzgarlo, y además, no lo adelanta más que en la propia concesión de la suspensión, que siempre tendrá un carácter temporal, sin más efecto que mantener las cosas en el estado en que se encuentran, retardando en el peor de los casos, la ejecución del acto de autoridad, pero salvaguardando la materia del juicio de nulidad

que siempre de una forma u otra, versa sobre el respeto de los intereses legítimos y jurídicos de los gobernados.

Este criterio es apegado a las disposiciones legales que rigen la suspensión, en virtud de que si el Magistrado Instructor se "convence provisionalmente" de que el acto reclamado es ilegal, y se cumplen los requisitos establecidos en la propuesta de reforma del artículo 59 de la Ley del Tribunal, se deberá otorgar la suspensión del acto reclamado, fijando la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio de nulidad, hasta la terminación de ese juicio, en caso contrario, esto es, que no se cumplan dichos requisitos, el Magistrado Instructor, negará la suspensión aunque estime que el acto es legalmente irregular.

Con esta reforma no se afectarían los derechos de aquellos que debemos llamar "Terceros Perjudicados", ya que como parte dentro del juicio al ser notificado de la litis para que alegue lo que a su derecho convenga, podrá objetar o no la suspensión concedida al actor, salvaguardándole su derecho de ofrecer una contrafianza o contragarantía a efecto de que la sala deje sin efectos a la suspensión ya concedida, además de que con este otorgamiento en los casos en que se dé dentro de la litis, se protege al particular quien se beneficiará con esta medida en el caso de que la suspensión haya quedado sin efecto y la sentencia sea pronunciada a su favor.

Es decir, el artículo 59 de la Ley del Tribunal vigente, el cual contempla la suspensión con efectos restitutorios, debe reformar su contenido ya que condiciona como hemos expuesto, el otorgamiento de esta suspensión al resultado de la consulta

vecinal, lo cual, como hemos comentado, rompe con el ánimo que dio vida a este tipo de suspensión y que caracteriza este procedimiento de los demás, ya que cuando se solicita este tipo de suspensión, es decir, la suspensión con efectos restitutorios, se hace por casos de inminente necesidad y por que se lesionan gravemente los derechos del administrado en cuanto a su única fuente de ingresos o se le impida el acceso a su vivienda, ambos casos de extrema importancia, es por eso que desde su inicio se estableció un termino forzoso de 24 horas para concederlo, sin tomar en cuenta la consulta ciudadana, en los cuales la persona y en su caso la familia de esta, no tendría donde vivir, o dinero suficiente como para hacer frente a las necesidades alimenticias de los hijos, independientemente de sus demás necesidades, además de que al establecer con la reforma que propone la presente tesis profesional que el Magistrado Instructor debe decidir respecto de la concesión de la suspensión de la ejecución de los actos impugnados para no aumentar los requisitos contenidos en el artículo 124, en su fracción primera de la Ley de Amparo, donde se establece que entre el actor o quejoso y el juzgador no debe intervenir otra voluntad cuando se solicite la suspensión, es decir, que al depender del Magistrado Instructor la decisión para la concesión de la medida de protección en comento, y no del Presidente de la Sala, ya que estaríamos hablando que intervendría una voluntad más, contraviniendo el contenido del artículo supra citado, esto siendo en detrimento del Propio Tribunal, ya que al pedir mayores requisitos que los establecidos por la suspensión regulada en la Ley de Amparo, concretamente en su artículo 124, se exime al particular de cumplir con el principio de definitividad, quedando en aptitud de solicitar la protección y amparo de la justicia federal de acuerdo con el artículo 73 fracción XV de la Ley en comento.

Es por eso que consideramos debe de ser reformado el artículo 59 de la Ley Vigente del Tribunal.

Finalmente, una vez plateado nuestro punto de vista respecto de las reformas que estimamos deben realizarse al artículo 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta entidad, proponemos que el texto de los mismos quede de la siguiente manera:

“Artículo 59.- La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada.

Será concedida por el Magistrado Instructor que conozca del asunto a petición del actor dentro del término forzoso de veinticuatro horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento.

Previo al otorgamiento de la suspensión, deberá verificarse que con la misma no se afecten los derechos de terceros o el interés social.

Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Magistrado Instructor o en caso de extrema urgencia y por la trascendencia del asunto,

el Presidente de la Sala que conozca del asunto, podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia, siempre y cuando dicha actividad constituya su único medio de subsistencia, lo cual debe ser comprobado fehacientemente.

Excepcionalmente, el Magistrado Instructor podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva.

No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio.

La suspensión podrá ser revocada por el Presidente de la sala o por el Magistrado Instructor en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó.”

VI. CONCLUSIONES:

- 1.- La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es hasta la fecha, un acierto en este andar histórico y por cuanto hace a la impartición de justicia, ya que antes de 1971 los habitantes de esta Ciudad no tenían medios específicos de defensa frente a los actos de las autoridades, que no siendo de carácter fiscal, afectasen su esfera de derechos.
- 2.- Se estableció mediante reforma en el artículo 122 de la Constitución publicada el 22 de agosto de 1996, que en su base quinta prescribió lo que sigue: “Existirá un tribunal de lo contencioso administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su Ley Orgánica.”
- 3.- Concluyendo sobre la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que por disposición constitucional es un órgano jurisdiccional (pues a su cargo está el dirimir controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública integrante del Distrito Federal), al cual compete el cumplimiento de la función pública consistente en resolver, mediante la aplicación del Derecho, las controversias de intereses de trascendencia jurídica, surgidas de la actuación de las autoridades que repercutan en los intereses legítimos de quienes se vean o puedan verse afectados por dichas actuaciones.

- 4.- Por lo que ese Tribunal lo es auténticamente, realmente es un órgano jurisdiccional pues mediante a aplicación del Derecho, resuelve controversias de intereses de trascendencia jurídica, asegurando con su tarea que todo acto de la autoridad local se ajuste invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, en la inteligencia que el Derecho no es un fin en sí mismo, sino un medio para impartir justicia, dar seguridad jurídica, proporcionar bienestar común, y preservando el orden social.

- 5.- En este sentido, particularmente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, aunque sólo sea considerado así en términos financieros, es considerado un órgano autónomo. Ello es así debido a que ese tratamiento le brindan algunas leyes, tal como el Código Financiero de 2004, que en su artículo 448, así como el artículo 2° del Decreto de Egresos del Distrito Federal, lo consideran como un “órgano autónomo” para elaborar y ejercer su presupuesto respectivo.

- 6.- Se establece como base de la acción en general, el interés legítimo para poder ocurrir ante ese Órgano Jurisdiccional. En el año de 2004 mediante reforma publicada el 29 de enero, se adiciona este precepto en el sentido que tratándose de casos en los que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

- 7.- Podemos fijar como origen de las providencias cautelares dos puntos, que son trascendentales: 1.- La necesidad de una providencia efectiva, sin retardos, y; 2.- La falta de aptitud del proceso ordinario.
- 8.- Sobre la suspensión, jurista italiano Calamandrei nos señala el proceso sumario y el ordinario en el ámbito civil como antecedentes de las providencias cautelares, planteándolo básicamente en que cuando la demanda se funda en medios probatorios particularmente atendibles, o cuando se considera un bajo monto económico como suerte principal del litigio, en vez de recorrer el largo camino de la maquinaria judicial, se instruye una suerte de proceso sumario. En dicho proceso, si bien es cierto, se reduce el derecho del demandado, no menos cierto es que se hace en razón, de las particularidades de los medios probatorios atendibles presentados por la parte demandante. En realidad, creemos, como lo comenta el jurista italiano Calamandrei, que se prevén iguales resultados en la cognición del proceso sumario, que en la cognición que derivaría del proceso ordinario, pero largo.
- 9.- Es decir, el mero cálculo de probabilidades puede ser equívoco, ocasionando que la determinación provisoria otorgada en el proceso sumario del que nos habla Calamandrei, sea modificada o incluso revocada, resultado de una ulterior fase procesal, es decir, derivado de la cognición del proceso ordinario, pues en el se conocen plenamente todas las pruebas y circunstancias que atañen al litigio en concreto, y no se trata de un análisis de probabilidades, superficial y escueto, correspondiente al proceso sumario.

- 10.- En un ordenamiento procesal ideal, la providencia definitiva, generalmente la sentencia de fondo, se puede dictar de manera pronta y expedita, en el terreno práctico no ocurre así como ha quedado expuesto con antelación. Sin embargo, las providencias cautelares tienden a producir efectos anticipatorios, dando como resultado que en la sentencia actúe la ley, como si ello ocurriera al momento mismo de la demanda judicial, tienden, en efecto, a conseguir que la actuación de la ley, contenida en la providencia definitiva, pueda operar sobre el mismo estado de hecho sobre el que operaría al momento de la demanda judicial.
- 11.- Las consideraciones anteriores nos permiten enmarcar con claridad la nota distintiva de las providencias cautelares: no constituyen un fin por sí mismas consideradas, sino que están ineludiblemente preordenadas a la emanación de una ulterior providencia definitiva, es decir la sentencia, en la cual aseguran o garantizan preventivamente los derechos en litigio. Esta relación instrumental, accesoria o de subsidiariedad, que liga a toda providencia cautelar de la definitiva en previsión de la cual se dicta, es la nota distintiva con cualquier otra determinación judicial.
- 12.- Por ello, podemos decir que la suspensión es un instrumento procesal en favor del particular para la protección de su esfera jurídica, mientras que las medidas cautelares tendrán el carácter de preservadoras de la materia de la litis y podrán operar en favor de cualquiera de las partes. Por lo anterior sostenemos que no se debe tomar a la suspensión como una medida cautelar más, ya que finalmente es un medio extraordinario de defensa del gobernado en contra de los actos de autoridad aparentemente arbitrarios.

- 13.- La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dentro de su cuerpo legal contiene un capítulo relativo a la suspensión, mismo que es el numeral VI intitulado "De la suspensión", el cual esta integrado por seis artículos, que son del 58 al 63, en donde queda estatuido el marco legal que deben de configurarse para que se puede proveer esta figura procesal.
- 14.- Conforme a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la suspensión se deberá solicitar en el escrito inicial de demanda, pero en el caso de que por alguna razón no se haya hecho así, podrá solicitarse al órgano juzgador en cualquier momento del juicio en tanto no se haya dictado sentencia en el proceso.
- 15.- La suspensión con efectos restitutorios se encuentra consagrada en la Ley vigente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el artículo 59 de dicho ordenamiento.
- 16.- Esta figura procesal es aplicable únicamente cuando el o los actos impugnados ya hubieran sido ejecutados y que por consecuencia de esto, se afecte gravemente al actor privándolo del ejercicio de su única manera de satisfacer sus necesidades básicas y económicas que le permitan subsistir a este y a sus dependientes alimentarios o cuando por motivo del acto de autoridad se le impida el acceso a su domicilio particular. En la anterior Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no se contemplaba esta figura de manera expresa dentro del capítulo relativo a la suspensión, sino hasta las

reformas de 1978 en donde se adicionó al tercer párrafo de la Ley en cita la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a esta, pero con la limitante de que los actos de autoridad ya ejecutados afectaran únicamente a particulares de escasos recursos económicos

17.- Para el otorgamiento de la suspensión con efectos restitutorios se deben considerar fundamentalmente estos dos criterios: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria, que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales.

18.- Por lo expuesto con antelación, podemos afirmar que las providencias cautelares son trascendentales en la impartición de la justicia, pues concilian la celeridad exigida por la ciudadanía, y la ponderación necesaria e indispensable para crear convicción de certeza en el juzgador.

- 19.- Aunado lo anterior a la concurrencia de los intereses que se plantean durante la tramitación del juicio contencioso, es claro que la función jurisdiccional encargada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se torna en difícil y delicada, por lo que los juzgadores deben atender primordialmente a dos principios: el respeto del interés social y la preservación del orden público.
- 20.- Estos dos principios se suman al análisis que debe hacerse respecto de la existencia del derecho que se discute y la justificación de quien lo reclame, son dos de las hipótesis primordiales del presente trabajo, habida cuenta de los criterios denominados la existencia del buen derecho y el peligro en la demora.
- 21.- Estos dos principios, el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho, deben estar plasmados en la Ley del Tribunal a estudio, por ser un avance jurídico en materia suspensiva, modernizando así la impartición de justicia administrativa.
- 22.- Es decir, el artículo 59 de la Ley del Tribunal vigente, el cual contempla la suspensión con efectos restitutorios, debe reformar su contenido ya que condiciona el otorgamiento de esta suspensión al resultado de la consulta vecinal, lo cual, rompe con el ánimo que dio vida a este tipo de suspensión y que caracteriza este procedimiento de los demás, ya que cuando se solicita este tipo de suspensión, es decir, la suspensión con efectos restitutorios, se hace por casos de inminente necesidad y por que se lesionan gravemente los derechos del administrado en cuanto a su única fuente de ingresos o se le impida el

acceso a su vivienda, ambos casos de extrema importancia, es por eso que desde su inicio se estableció un término forzoso de 24 horas para concederlo, sin tomar en cuenta la consulta ciudadana, en los cuales la persona y en su caso la familia de esta, no tendría donde vivir, o dinero suficiente como para hacer frente a las necesidades alimenticias de los hijos, independientemente de sus demás necesidades, además de que al establecer con la reforma que propone la presente tesis profesional que el Magistrado Instructor debe decidir respecto de la concesión de la suspensión de la ejecución de los actos impugnados para no aumentar los requisitos contenidos en el artículo 124, en su fracción primera de la Ley de Amparo, donde se establece que entre el actor o quejoso y el juzgador no debe intervenir otra voluntad cuando se solicite la suspensión, es decir, que al depender del Magistrado Instructor la decisión para la concesión de la medida de protección en comento, y no del Presidente de la Sala, ya que estaríamos hablando que intervendría una voluntad más, contraviniendo el contenido del artículo supra citado, esto siendo en detrimento del Propio Tribunal, ya que al pedir mayores requisitos que los establecidos por la suspensión regulada en la Ley de Amparo, concretamente en su artículo 124, se exige al particular de cumplir con el principio de definitividad, quedando en aptitud de solicitar la protección y amparo de la justicia federal de acuerdo con el artículo 73 fracción XV de la Ley en comento.

- 23.- Es por eso que consideramos debe de ser reformado el artículo 59 de la Ley Vigente del Tribunal, a fin de asegurar al particular o gobernado una oportuna providencia cautelar en caso de que decida impugnar actos que vulneren su esfera de derechos.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Derecho Administrativo" Porrúa, México, 2002.
2. ALEXI, Roberto. "Teoría de los Derechos Fundamentales", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1997
3. ATIENZA, Manuel. "Las razones del Derecho", Madrid, 1997.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El juicio de amparo" Porrúa, México 2000.
5. -----, "Las Garantías Individuales", Porrúa, México 2002.
6. CASTRO, Juventino V. "La suspensión del acto reclamado en el amparo", 2ª edición, Porrúa, México, 1997.
7. COUTO, Ricardo. "Tratado teórico-práctico de la suspensión en el amparo" Porrúa 1997.
8. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. "La defensa jurídica de la Constitución en México", ed. PAC, México 1999.
9. ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones de la UNAM, Porrúa, México 2002.
10. ESTUDIOS JURÍDICOS "La suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo" Notas de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cárdenas, México 1995.
11. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. "La suspensión en materia administrativa", 3ª edición, Porrúa, México, 1997.

12. IZQUIERDO MUCIÑO, Marta Elba. "Garantías individuales"
1ª ed. Oxford, 2001.
13. MARTIN RETORTILLO, Cirilo. "Suspensión de los actos
administrativos por los Tribunales de lo Contencioso" ed.
Monte Corro, Madrid, 1998.
14. NORIEGA CANTÚ, Alfonso. "Lecciones de Amparo" 7ª ed.
Revisada y actualizada por José Luis Soberanes, Porrúa,
México 2002.
15. OVALLE FAVELA, José. "Derecho Procesal Civil II", Oxford-
University Press, México, 2002. .
16. REYES TAYABAS, Jorge. Derecho Constitucional aplicado
a la especialización del amparo. 1ª reimpression a la 4ª
edición. Ed. Themis. México, 1998
17. ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. Las Garantías
Individuales en México, Ed. Porrúa, México, 2002
18. SOTO GORDOA, Ignacio y LIÉBANA, Gilberto. "La
suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo,
suspensión de oficio, suspensión provisional, suspensión
definitiva", Porrúa, México 2002.
19. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. "La
apariencia del buen derecho", Serie de debates. SCJN y
Themis, México, 1996.
20. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.
"Precedentes relevantes que no han integrado jurisprudencia
en materia constitucional" México 1998.

21. ZAGREHELSKI, Gustavo. "El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia", ed. Trotta, trad. Marina Gazcón, 1999.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista 2003.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 2003.

Ley de Amparo, Ed. Castillo Ruiz Editores, México, 1996.

Proyecto de Nueva Ley de Amaro, Ed. SCJN 2003.

Páginas de Internet

www.iusnews.com.

www.dominiiurus.com

www.comunidad.vlex.com

www.elfaroderecho.8m

www.lavozdelanzarote.com

www.advocatsheida.org

www.u-v.es