



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.

AGRADECIMIENTO.

Por el conocimiento, la paciencia y todo su apoyo, agradezco al Dr. Isidro Mendoza García.

Por la oportunidad de formar parte de un excelente programa de posgrado, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México.

DEDICATORIA.

Dedico la presente tesis, a mi mejor amiga Lucia Martínez Aquino, quien nunca ha dejado de creer en mí.

ÍNDICE.

Capítulo 1.

Antecedentes de la suspensión como medida cautelar.

- 1.1. Antecedentes de la suspensión en el Mundo.
 - a) La Intercessio.
 - b) El Privilegio General y los Procesos Forales.
 - c) Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
- 1.2. Antecedentes de la Suspensión en México.
 - a) El Amparo Colonial.
 - b) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.
 - c) El Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.
 - d) Proyecto Gamboa, sobre los Tribunales de Amparo de 1849.
 - e) Proyecto de Ley Orgánica de Amparo. José Urbano Fonseca.
 - f) Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación de 1861.
 - g) La Ley de Amparo en México.
 - h) La Ley de la Justicia Fiscal de 1936.
- 1.3. Antecedentes de la “Suspensión” en la Ciudad de México.
 - a) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971.
 - b) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de 21 de diciembre de 1995.
 - c) Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 2009.
 - d) Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.
- 1.4. La evolución jurídica de la Suspensión en la norma judicial administrativa.

Capítulo 2

La figura de la suspensión, como medida cautelar, dentro del juicio de nulidad, en la Ciudad de México.

- 2.1. La Suspensión analizada a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - a) Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - b) Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - c) Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.2. La Suspensión analizada a través de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.
 - a) Concesión y notificación de la Suspensión dentro del juicio de nulidad.
 - b) Los efectos de la Suspensión y su cumplimiento.
 - c) La Queja por incumplimiento de la Suspensión.
 - d) Recurso de reclamación contra los acuerdos que nieguen la Suspensión
- 2.3. La Suspensión analizada a través de la Jurisprudencia.
 - a) Concesión de la Suspensión.
 - b) Efectos de la Suspensión.
 - c) Plazos para resolver sobre la concesión de la Medida Cautelar.
- 2.4. La Suspensión regulada actualmente en la Ciudad de México.

Capítulo 3.

Teoría para el análisis de la eficacia, desde el Realismo Jurídico Escandinavo.

- 3.1. El Realismo Jurídico Escandinavo, aplicado al análisis de la eficacia de la Suspensión.
- 3.2. La Teoría de Alf Ross aplicada al análisis de la eficacia de la Suspensión.
- 3.3. Aplicación teórica del Realismo Jurídico Escandinavo, a través de la Sociología Jurídica Aplicada.

CAPÍTULO 4

Eficacia de la suspensión en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

4.1 Trascendencia fáctica de la Suspensión en el juicio de nulidad.

- a) Nulidad, Validez y Sobreseimiento de los Actos impugnados ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.
- b) Suspensiones Negadas y Concedidas, por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.
- c) Relación entre, la ilegalidad del acto de autoridad, impugnado en el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y la concesión de la Suspensión.

4.1.1 Conclusiones.

4.2 Análisis fáctico-normativo de la eficacia de la Suspensión.

4.2.1. Requisitos para conceder la Suspensión:

4.2.2. Formas de conceder la Suspensión.

4.2.3. Plazos procesales de la Suspensión.

- a) Plazo que tiene el Tribunal para notificar la concesión de la Suspensión.
- b) Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de reclamación.
- c) Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de queja.

4.2.4. Conclusiones.

CAPÍTULO 5.

Estudio comparado de la eficacia de la suspensión, entre México y España

5.1. Estudio de Derecho Comparado México-España, a través del Método Funcional.

5.2. Análisis normativo de la eficacia de la medida cautelar, dentro del juicio contencioso administrativo, en España.

5.2.1. Fundamento constitucional de la medida cautelar en España.

- a) Artículo 24 de la Constitución Española.
- b) Artículo 117 y 118 de la Constitución Española.

- 5.2.2. Estudio de la medida cautelar, en la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
 - a) Concesión y notificación de la medida cautelar en el juicio contencioso.
 - b) Los efectos de la medida cautelar y su cumplimiento.
 - c) Recurso de súplica contra los acuerdos que nieguen la Suspensión.
- 5.2.3. La medida cautelar, analizada a través de la Jurisprudencia Española.
 - a) Concesión de la Suspensión.
 - b) Efectos de la medida cautelar.
- 5.2.4. La medida cautelar, dentro del recurso, en el sistema judicial español.
- 5.3. Análisis fáctico-normativo de la eficacia de la Suspensión.
 - 5.3.1. Requisitos para conceder la medida cautelar:
 - 5.3.2. Formas de conceder la medida cautelar.
 - 5.3.3. Plazos procesales de la medida cautelar.
 - a) Plazo que tiene el Tribunal para notificar la concesión de la medida cautelar.
 - b) Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de súplica.
 - c) Plazo que tiene el Tribunal para resolver sobre el incumplimiento de la medida cautelar.
 - 5.3.4. Conclusiones del análisis normativo.
- 5.4. Análisis económico-jurídico-comparado de los resultados del Estudio de Derecho Comparado.
 - 5.4.1. Categorías, Divisiones y Valores.
 - 5.4.2. Nivel de Eficacia Parcial.
 - 5.4.3. Nivel de Eficacia integral.
- 5.5. Conclusiones del Estudio de Derecho Comparado.

Capítulo 6

Propuesta de reforma a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

- 6.1. Reforma del Artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Requisitos para conceder la Suspensión.

- 6.2. Reforma del Artículo 71 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Formas de conceder la Suspensión.
- 6.3. Reforma del Artículos: 71, 78 y 115 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Plazos procesales de la Suspensión:
- a) Plazo que tiene el Tribunal para notificar la concesión de la Suspensión.
 - b) Plazo que tiene el Tribunal para desarrollar el procedimiento y resolver el recurso de reclamación.
 - c) Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de queja.

Conclusiones.

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN.

La suspensión, como medida cautelar en materia administrativa, ha sido una figura jurídica ampliamente abordada en el plano teórico, donde se han establecido distintas clasificaciones sobre sus procesos y efectos en el mundo del derecho.

Acorde a lo escrito, la trascendencia de dicha figura en el campo práctico no ha tenido la misma suerte, rara vez se han publicado estadísticas oficiales sobre los efectos y procesos de la medida cautelar en los litigios administrativos, sobre todo a nivel estatal.

Una de las razones es el hecho de que la suspensión ha sido vista como una medida inferior o menos importante, frente a la establecida en nuestra actual Ley de Amparo, sobre la cual hay multitudes de artículos, libros y otros materiales académicos. No así respecto a la medida cautelar de las leyes judiciales, en materia administrativa, de los Estados de la República Mexicana.

Es por ello que uno de nuestros principales objetivos, será analizar la suspensión, como medida cautelar, en el proceso judicial en materia administrativa; a través de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

El análisis será realizado de forma integral, entre un plano normativo (revisión de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Constitución y Jurisprudencial) y otro fáctico (revisión de los efectos de la medida cautelar, en la realidad del gobernado, a través de la estadística oficial).

El fin es lograr determinar- y en su momento proponer las reformas que elevarían su nivel- la eficacia de la suspensión, entendida como la capacidad de ésta para cumplir con los fines para los cuales se le ha contemplado en la ley.

Así las cosas, esta investigación se propone, primeramente, conocer los antecedentes de la medida cautelar, cómo y por qué se originó esta figura, además de revisar las distintas normas que la han regulado y si sus modificaciones o reformas han mostrado o no una evolución, ello en pro de la mayor protección jurídica al gobernado.

Recordemos que siempre será importante entender el criterio que ha venido manejando o manifestando el legislador, de acuerdo a las realidades que fueron presentándose y orillaron a que se dieran nuevas normas jurídicas, así como la abrogación o derogación de otras.

Aunado a lo anterior, la siguiente exposición versará en profundizar y revisar la regulación actual de la suspensión, a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y la Jurisprudencia.

La idea es comprender jurídicamente la existencia de la medida cautelar y sus alcances (concesión, prevención y protección), solo bajo los presupuestos de derecho.

Posteriormente se presentará un análisis de la eficacia de la suspensión, previo a explicar los modelos epistemológicos y las teorías que aplicaran al mismo, que contemple la integración de la realidad normativa con la fáctica; en otras palabras, explicaremos los niveles de eficacia de la suspensión, a través de datos estadísticos sobre sus efectos y alcances, así como su importancia, durante el proceso jurisdiccional, en armonía al texto de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Lo anterior en razón de que, nuestro fin va más allá de explicar la eficacia o ineficacia de la ley, debemos comprobarla empíricamente, para entonces estar en posibilidad de proponer las reformas necesarias, para perfeccionar la medida cautelar en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Colaborará con el citado análisis, el estudio de derecho comparado que se presentará en el Capítulo Quinto, sobre la actual regulación de la medida cautelar judicial, en materia administrativa, en España.

El comparativo en cita, confrontara ambas leyes, la mexicana en comento y la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en España; ambas de acuerdo a los niveles de eficacia, únicamente normativos, que presenten.

El objetivo es que el estudio de derecho comparado, amplíe el panorama científico de nuestro tópico y abone las ideas necesarias para estructurar una propuesta vigente, innovadora y sobre todo aplicable para él.

Así las cosas, este proyecto se propone ofrecer al mundo del derecho, una propuesta actual, posible y útil, respecto a la suspensión, contenida en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que pueda garantizar su máxima eficacia, en pro de la más alta protección a la esfera del gobernado, ello en relación a dos fundamentales derechos: acceso a la justicia y tutela judicial efectiva.

CAPITULO UNO.
ANTECEDENTES DE LA SUSPENSIÓN, COMO MEDIDA CAUTELAR.

“Puesto que la ciencia es mi profesión y, por lo tanto, lo más importante de mi vida, la justicia es para mí aquello bajo cuya protección puede florecer la ciencia y, junto con la ciencia, la verdad y la sinceridad. Es la justicia de la libertad, la justicia de la paz, la justicia de la democracia, la justicia de la tolerancia”.

Kelsen

¿Qué es la justicia?

CAPITULO UNO.

ANTECEDENTES DE LA SUSPENSIÓN, COMO MEDIDA CAUTELAR.

Existen distintas posturas sobre la utilidad de exponer los antecedentes de la Suspensión, sobre todo en el derecho, donde lo relevante es indudablemente la norma viva, la cual mantiene ocupados a los juristas y usualmente preocupados a los destinatarios de ésta.

Sin embargo, para el caso que nos ocupa, el no abordar el pasado que guarda la Suspensión, en su calidad de medida cautelar, implicaría desconocer la construcción histórica que llevó a la Suspensión a fungir como lo hace actualmente en el mundo del derecho y en la sociedad. La consecuencia inmediata de dicha omisión sería la falta de conocimiento del ente observado, que es finalmente resultado de los cambios políticos y sociales por los que atravesó.

En otras palabras, el pasado nos dejó, entre toda su herencia, a la Suspensión, la cual recibimos con los ojos cerrados, al aplicarla simplemente como la norma nos lo ha indicado; pero es momento de preguntarnos si esta herencia vale la pena conservarla tal cual la recibimos, y para poder contestarnos tendremos invariablemente que voltear hacia atrás y ver cómo y por qué se originó esta figura jurídica, además de las causas y efectos de sus adecuaciones legales y prácticas, para comprender su condición actual y poder juzgar si la misma es efectivamente resultado de una evolución o, en su caso, ejemplo de un rezago jurídico.

1.1. Antecedentes de la “Suspensión” en el Mundo.

Aunque el enfoque histórico deseado de la Suspensión, es en torno al derecho administrativo, como medida cautelar dentro del mismo, es prioritario señalar que el origen más remoto, a nivel nacional e internacional, no se encuentra en dicha materia.

En efecto, los antecedentes de la Suspensión se encuentran históricamente en el ámbito constitucional, que la relaciona directamente con el Juicio de Amparo; esto se debe a que nuestro tópico nació como una institución auxiliar de dicho medio de defensa, por ello la necesidad de remitirnos al pasado del segundo para conocer los antecedentes del primero.

Ahora bien, el Juicio de Amparo, aunque se considera, por excelencia, creación de México, no es una figura jurídica inspirada unilateralmente, por lo que, así como podemos encontrar antecedentes en la Época Colonial de México, también se identifican éstos en la Roma antigua.

Así las cosas, aunque el objetivo último del presente es conocer los antecedentes de la Suspensión en México, no está demás explicar, de forma breve y concisa, algunos antecedentes internacionales relevantes que pudieran colaborar con la contextualización nacional que este capítulo pretende, sobre todo al ser anteriores a la historia que guarda el Juicio de Amparo, implícitamente la Suspensión, en nuestro país.

a) La Intercessio.

El más antiguo precedente del Juicio de Amparo, lo ubicamos en el *Derecho Romano*, con la *Intercessio*, que era un medio de defensa que tenía el ciudadano romano contra los abusos de las autoridades. El denominado “pretor” romano tenía la facultad de interceder frente a otro “pretor”, para prohibirle a éste la ejecución de un acto arbitrario en perjuicio de un ciudadano, o de evitar que se produjeran las consecuencias.

Según Juventino Castro, debemos a Rodolfo Batiza el hallazgo de un supuesto antecedente remoto del Amparo, en la institución romana llamada *Intercessio*, que de acuerdo con él tiene un paralelismo impresionante con el Amparo concebido en nuestro país, esto en virtud de que, existían ciertos abusos de autoridad que podía provocar el funcionamiento de esa acción procesal, esto mediante una queja ante el tribuno, y su tutela era tan amplia

que en ocasiones su eficacia se extendía a inutilizar las leyes. Inclusive el nombre resulta muy similar ya que la intercesión es la acción y el efecto de interceder, y eso equivale a rogar o mediar por otro para alcanzar alguna gracia o librarle de algún mal, que es el sentido general del verbo amparar.¹

b) El Privilegio General y los Procesos Forales.

En España cobran especial importancia, como antecedentes de la Suspensión del acto de autoridad, el llamado “Privilegio General” y los “Procesos Forales”. El Privilegio General fue expedido por el Rey Pedro III de Aragón, y hecho “fuero” en el año de 1348, de ahí el nombre de Procesos Forales. El primero de naturaleza sustantiva y el segundo de naturaleza procesal.

La historia nos enseña que los aragoneses tuvieron una especial inclinación a limitar o acotar el poder del soberano, y así encontramos como tercera figura jurídica a el “Justicia Mayor” de Aragón, respecto del cual nos dice Burgoa, encarnaba un funcionario judicial encargado de velar por la observancia de los fueros contra los actos y disposiciones de las autoridades, incluyendo al rey mismo, que los violasen en detrimento de cualquier súbdito. Por ende, el “Justicia Mayor” era un verdadero órgano de control del derecho foral aragonés y su existencia se hace remontar hasta el siglo XII de nuestra era.²

Según Burgoa, el reino de Aragón se adelantó por mucho a la implantación de sistemas de control, similares en otros países del medievo europeo, sin excluir a la misma Inglaterra, pudiendo afirmarse que la institución aragonesa, originada en los famosos Pactos de Sobrarbe, entrañó un

¹ Castro, Juventino, *Garantías y Amparo*. 11ª edición. México, Porrúa, 2002, pp. 332, 333.

² Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 20ª edición, México, Porrúa, S. A., 1983, p. 57.

verdadero antecedente hispánico de nuestro Juicio de Amparo, y por ende de la Suspensión.³

c) Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Este instrumento del año de 1789, instituido con motivo de la Revolución Francesa, se considera como antecedente del Juicio de Amparo, consecuentemente de la Suspensión, en razón de que a esta Institución se le ha relacionado, desde los inicios, con otras encaminadas a proteger uno de los valores fundamentales del individuo, que es la “libertad”, preocupación constante del derecho liberal acreditado a través de la Declaración en comento.

Aunado a lo anterior, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en su artículo doce, nos establece una de las más distintivas características del Juicio de Amparo, que es la fuerza del Estado como protector, en beneficio y en utilidad de los gobernados, se cita el mismo:

Artículo 12º.- La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos que tienen a su cargo.⁴

1. 2. Antecedentes de la Suspensión en México.

Como se mencionó en el capítulo que antecede, el Juicio de Amparo, como contenedor único inicialmente de la Suspensión, es una de las máximas creaciones del Derecho Mexicano, por lo que el seguimiento de su evolución es posible observarlo a través de las distintas legislaciones que lo han contemplado, mismas que se explicaran de manera concreta.

³ *Ibíd*em, p. 57.

⁴ “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos (material consultado en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5120/4492>)

a) El Amparo Colonial.

Al parecer el precedente más antiguo de la Suspensión lo observamos a través del extinto *Amparo Colonial*, descubierto por el autor Andrés Lira González, que nos explica que en el *Derecho Hispánico Patrio* existió esta figura jurídica, por medio de la cual una autoridad máxima, a la razón del virrey, otorgaba protección a una persona frente a autoridades inferiores y también frente a otras personas, que sin tener el carácter de autoridad, se hallaban en una situación ventajosa en las relaciones con el protegido, debido a su posición social o a su poder real dentro de la sociedad colonial.⁵

Este medio de defensa existía en el derecho escrito, integrado por las recopilaciones jurídicas (*Recopilación de las Leyes de las Indias y el Cedulaario Indiano*) que rigieron en la época del México Colonial. La demanda consistía en la exposición de hechos violatorios, suspensión de actos, reparación de daños y petición de protección o amparo; en cuanto a la forma no existía una predeterminada, además la sentencia tenía, como efecto primordial, la protección de las personas en sus derechos frente a una violación.

b) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Otro antecedente de la Suspensión, lo visualizamos en las *Siete Leyes Constitucionales de 1836*, que la menciona en la fracción tercera, del artículo segundo, donde se consignaban los Derechos del Mexicano, denominación que ésta ley fundamental le daba a los Derechos del Hombre.

Dicho dispositivo establecía:

Art. 2°. Son derechos del mexicano:

1. No poder ser preso sino por mandamiento de Juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido,

⁵ Lira González, Andrés, *El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 7.

sino por disposición de las autoridades a quienes corresponda según la ley. Exceptuase el caso de delito infraganti en el que cualquiera pueda ser aprehendido, y cual quiera pueda aprehenderle, presentándole desde luego a su juez o a otra autoridad pública.

2. No poder ser detenido más de tres días por autoridad ninguna política, sin ser entregados al fin de ellos, con los datos de su detención, a la autoridad judicial, ni por esta más de diez días, sin proveer el auto motivado de prisión. Ambas autoridades serán responsables del abuso que hagan de los referidos términos.

3. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado á tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.⁶

Textualmente podemos observar, en el último párrafo de la citada norma, la presencia de la Suspensión en relación a la ejecución del fallo ahí mencionado.

⁶ “Las Siete Leyes Constitucionales”, 1836, México (material consultado en la liga: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>).

c) El Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.

Es considerada como el origen de nuestro Juicio de Amparo, por el contenido expreso de su artículo veinticinco, el cual recita:

Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativos y ejecutivo, ya que de la Federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare.⁷

Aunque no se especifica el efecto de esta clase de amparo, la expresión se entiende como una medida urgente de protección, en razón del ejercicio y conservación de los derechos.

d) Proyecto Gamboa, sobre los Tribunales de Amparo de 1849.

Fue en el *Proyecto Gamboa, sobre los Tribunales de Amparo de 1849*, donde por primera vez se hace alusión al término “suspensión”, en materia de Amparo. Al efecto, los artículos primero y tercero, decían respectivamente:

Art. 1°. Los Tribunales que conforme al Art. 25 de la acta de reformas, deban amparar a los habitantes de la República contra los ataques de los poderes legislativos y ejecutivo, ya de la federación, ya de los Estados, lo serán, para las providencias de los supremos poderes de la Unión y gobernadores del Distrito y territorios, los juzgadores de distrito y circuito; y respecto de las legislaturas y

⁷ “El Acta Constitutiva y de Reforma”, 1847, México (material consultado en la liga: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf).

gobernadores de los Estados, los juzgados de primera y segunda instancia de los mismos.”

Art. 3°. El juez luego que reciba el interdicto, podrá suspender bajo su responsabilidad del decreto o providencia, únicamente en cuanto al caso que se les presenta y dará auto para que en el término de ocho días útiles e improrrogables, justifique el quejoso plenamente el despojo o ataque que se le infiere, y eso se participará a la autoridad política del lugar para su inteligencia y que lo comunique a la superior.⁸

Como podemos dilucidar, el artículo primero hace referencia al Amparo, posteriormente el artículo tercero establece la procedencia de la Suspensión.

e) Proyecto de Ley Orgánica de Amparo. José Urbano Fonseca.

Fue el proyecto de la *Ley Orgánica de Amparo de José Urbano Fonseca*, formulado bajo la vigencia del Acta de Reformas de 1847, donde primeramente se hizo una alusión general respecto de la suspensión del acto reclamado. Daba Fonseca competencia a los Magistrados de Circuito para “suspender temporalmente” el acto recurrido violatorio de las garantías individuales. Sin embargo, tal facultad era muy grave en el proyecto en cuestión, pues Fonseca no se preocupó por reglamentarla de modo minucioso, sin embargo, en dicho proyecto ya podemos vislumbrar un intento de regular separadamente, del juicio de amparo, la cuestión relativa a la suspensión del acto reclamado.⁹

⁸ Barragán Barragán, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, México, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, 1987, p. 207.

⁹ Burgoa, Ignacio, op. cit., p. 704.

f) Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación de 1861.

Esta ley fue aprobada el 30 de noviembre de 1861 por el Congreso de la Unión y se le conoce como *Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación*, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 la misma; fue la primera Ley de Amparo de México, y en ella brota el germen de la suspensión.

Prueba de lo anterior, es el contenido de los artículos segundo y cuarto de la referida ley, mismos que establecían:

2.- Todo habitante de la República que en su persona o intereses crea violadas las garantías que le otorga la Constitución o sus leyes orgánicas, tienen derecho de ocurrir a la justicia federal, en la forma que le prescribe esta ley, solicitando Amparo y protección.

4. El juez de Distrito correrá traslado por tres días a lo más al promotor fiscal, y con su audiencia declarará, dentro del tercer día, si debe abrirse o no el juicio conforme al artículo 101 de la Constitución: excepto el caso en que sea de urgencia notoria la Suspensión del acto o providencia que motiva la queja, pues entonces lo declarará desde luego bajo su responsabilidad.¹⁰

En efecto, el artículo segundo es expreso al darle la oportunidad al habitante de la República, para gozar de la protección del Amparo.

¹⁰ “Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación”, 1861, México (material consultado en la liga: [http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/D.%201855-1861/e\)%20LEY%20DE%20AMPARO%20DE%201861.pdf](http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/D.%201855-1861/e)%20LEY%20DE%20AMPARO%20DE%201861.pdf)).

g) La Ley de Amparo en México.

Posteriormente nace la *Ley de Amparo de 1869* (segunda Ley de Amparo que existió en nuestro País), aprobada por el Congreso de la Unión el 10 de enero de 1869. La Suspensión del acto reclamado se encontraba prevista en los artículos tercero, quinto y sexto, que a la letra establecían su proceso y otorgamiento formalmente.

En este orden de ideas, en el año de 1882 se expide una nueva *Ley de Amparo*, que vino a sustituir la de 1869; fue aprobada el 14 de diciembre de 1882. Dicha Ley estaba conformada por ochenta y dos artículos, y la suspensión del acto reclamado se encontraba regulada del artículo once al diecinueve; en el artículo once quedaron fijadas por primera vez las dos formas típicas de Suspensión: la que se concede de oficio o de plano y la que se otorga a petición de parte agraviada.

Así mismo, el *Código de Procedimientos Federales de 1897*, sustancialmente, en materia de Suspensión, contenía casi la misma regulación que su antecesora la Ley de Amparo de 1882. La única novedad se introdujo en el artículo 798, dónde se estableció lo referente a los actos negativos, señalando que no era procedente su suspensión.¹¹

Ahora bien, aunque no era propiamente una Ley de Amparo, es dable traer a colación al *Código Federal de Procedimientos Civiles 1908*, que entró en vigencia el 5 de febrero de 1909, abrogando al de 1897; Burgoa nos precisa que en este Código se instituye expresamente, por primera vez, la clasificación de la Suspensión del Acto Reclamado en cuanto a su concesión, estableciendo que ésta puede proceder de oficio o a petición de parte, de acuerdo con la naturaleza del acto impugnado, según lo establecía su artículo 708.¹²

Siguiendo con este estudio, en el año de 1919, es expedida otra *Ley de Amparo*, que en esencia, siguió la misma normatividad que el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908; además establecía, a través de su artículo

¹¹ Soberanes Fernández, José Luis, *Evolución de la Ley de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, p. 411.

¹² Burgoa, Ignacio, op. cit., p. 708.

cincuenta y uno, que cuando el Amparo se pidiera contra sentencias definitivas, dictadas en los juicios penales o civiles, la autoridad responsable suspendería la ejecución de la sentencia tan pronto como el quejoso denunciare, bajo protesta de decir verdad, haber promovido el Amparo dentro del término fijado.

Ahora bien, el 8 de enero del 1936, nuevamente se expide una *Ley de Amparo*, la cual fue considerada como la séptima en su género, o como la segunda a partir de la Constitución de 1917.

Las novedades en dicha ley fueron primordialmente en materia obrera, donde se adoptó la procedencia del Amparo en contra de los laudos pronunciados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Actualmente la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, es la que se encuentra vigente en nuestro país.

h) La Ley de la Justicia Fiscal de 1936.

Finalmente tenemos como máximo antecedente de la Suspensión, en materia administrativa, a la *Ley de la Justicia Fiscal*, misma que fue publicada el 31 de agosto de 1936, por el Diario Oficial.

Su trascendencia radica en los artículos que van del 42 al 45, mismos que referían la Suspensión de la ejecución de las resoluciones impugnadas, expresando lo siguiente:

Art. 42.- La interposición de la demanda en los juicios de oposición, no suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, sino cuando el actor asegure el interés fiscal a satisfacción del Tribunal, mediante:

a) Depósito o prenda;

- b) Fianza;
- c) Hipoteca;
- d) Embargo precautorio.

En este último caso, el Tribunal Fiscal comunicará su resolución a la correspondiente autoridad ejecutora para que ésta proceda a practicar el secuestro. Cuando la oposición se interponga contra un cobro que por su cuantía pueda afectar el equilibrio del Presupuesto, el Tribunal ordenará que se constituya depósito en la Tesorería.

Art. 43.- No será necesario el aseguramiento del Interés fiscal:

- I.- Cuando el actor acredite, a juicio del Tribunal, estar en notoria insolvencia; y
- II.- Cuando el interés fiscal esté ya garantizado ante la autoridad administrativa.

Art. 44.- Cuando se solicite que se suspenda la ejecución de la resolución impugnada, admitida la demanda se enviará copia de ella a la autoridad respectiva para que informe dentro de las veinticuatro horas sobre el monto de interés fiscal y sobre si existe o no garantía prestada por el actor, salvo que tales datos consten de manera fehaciente en los documentos presentados, caso en el cual se resolverá de plano y se comunicará a la autoridad para que suspenda por 3 días sus procedimientos.

Recibida la solicitud de informes, la autoridad fiscal suspenderá provisionalmente sus procedimientos.

Si la autoridad fiscal no informa dentro del plazo anterior, se presumirá que son ciertos los hechos que al respecto afirme el actor.

Recibido el informe o transcurrido el plazo referido, el Tribunal, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, determinará si debe o no prestarse la garantía y, en su caso, cuál debe ser ésta.

Art. 45.- Si transcurren tres días sin que el interesado haya constituido la garantía, la autoridad fiscal podrá continuar los procedimientos. La garantía podrá prestarse con posterioridad, pero entonces sólo se dejarán sin efectos los procedimientos de ejecución si el interesado acredita haber cubierto los gastos que con ella se originaron.¹³

El texto transcrito vendría a reflejar la regulación de la Suspensión por primera vez en materia administrativa. Como podemos ver hay una notable atención al tema de las fianzas y garantía del interés fiscal, además varios de los plazos se computan en 24 y 40 horas, cuestión favorable para el tema de agilidad y breve proceso que en todos los juicios debería prevalecer.

1. 3. Antecedentes de la “Suspensión” en la Ciudad de México.

La Suspensión surge en la Ciudad de México, a partir de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual entra en funciones justamente con su ley especial, misma que establece, desde su expedición, los términos para el otorgamiento de dicha medida cautelar.

a) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1971 y es formalmente el antecedente de la Suspensión en materia administrativa, en la Ciudad de México.

¹³ “Ley de Justicia Fiscal”, 1936, México (material consultado en la liga: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=190360&pagina=10&seccion=2).

La figura de la suspensión fue contemplada en los artículos: 51, 52, 53, 54 y 55; quedando redactados bajo el siguiente tenor:

CAPITULO SEXTO

De la Suspensión

Art. 51.- La Suspensión de la resolución o del acto administrativo, podrá concederse por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, en el mismo auto en que admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento.

Art. 52.- La Suspensión deberá solicitarse por el actor y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren en tanto se pronuncia sentencia.

No se otorgará la Suspensión si de concederse se sigue perjuicio a un evidente interés social o se contravienen disposiciones de orden público.

Art. 53.- En los casos en que proceda la Suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquello se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

Para que surta efecto la Suspensión, el actor deberá otorgar la garantía que señale el Presidente de la Sala.

Cuando con la Suspensión puedan afectarse derechos de tercero no estimables en dinero, el Presidente de la Sala que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Art. 54.- 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.

Para que surta efectos, la caución que ofrezca el tercero, conforme al párrafo anterior, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor.

Contra los autos que concedan o nieguen la Suspensión y contra el señalamiento de fianzas o contrafianzas procede el recurso de reclamación ante lo Sala del conocimiento.

Art. 55.- Para hacer efectiva las garantías otorgadas con motivo de la Suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los 30 días siguientes a lo notificación de lo sentencia ante la Sala correspondiente, quien dará vista a los 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 sentencio que corresponda. Contra esta resolución procede el recurso de reclamación.

Es de especial atención que la medida cautelar, en la ley que se cita, solo podría concederse por el Presidente de la Sala que conociera del asunto, y no así el Magistrado que elaboraba el proyecto de resolución y atendía las etapas procedimentales previas a ésta.

De igual forma, la norma en cita señalaba que, en el mismo auto en que se admitiera la demanda, se debía hacer saber sin demora a las autoridades responsables, el acuerdo por el que se concedía la Suspensión, esto para su cumplimiento. El inconveniente aquí era la subjetividad del plazo para hacer dicha notificación, pues establecía que se haría “sin demora”, lo cual era sumamente interpretable.

b) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de 21 de diciembre de 1995.

Posteriormente, mediante la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995, vigente a partir de enero de 1996, se abroga la Ley de 1971.

Así las cosas, del artículo 58 al 63 de la citada norma, se regula la Suspensión, quedando su redacción de la siguiente forma:

CAPITULO VI

De la Suspensión

Artículo 58.- La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el magistrado instructor 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 los lineamientos establecidos por el Título Tercero Capítulo IV, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en lo que corresponda.

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 magistrado instructor que conozca del asunto, 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 magistrado instructor 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, bajo su más estricta responsabilidad, 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.

Cuando se solicite la suspensión para la realización de actividades reguladas, que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso y el actor no exhiba dicha documental no se otorgará la misma.

La suspensión podrá ser revocada por el magistrado instructor en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó.

Artículo 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.

Artículo 61.- En los casos en que proceda la suspensión pero pue da 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 magistrado instructor, en alguna de las formas que menciona el artículo 59.

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

Artículo 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.

Artículo 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.¹⁴

Esta norma es fundamental para entender la evolución de la Suspensión en materia administrativa; esto en razón de que, inicialmente la medida cautelar era contemplada prioritariamente para actos de naturaleza fiscal, lo cual cambia radicalmente en la redacción del articulado transcrito y entonces comienza a otorgarse en materia de licencias y permisos.

¹⁴ "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", 1995, México (*material consultado en la liga: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-89f2b3ff0a0a0c417c375e359637f843.pdf>*).

En efecto, al parecer la sociedad, no solo tenía dificultades con el fisco, sino además con las autoridades verificadoras en materia de comercio, construcción y otras actividades supervisadas por el Estado, lo que provocó un cambio radical en la legislación.

c) Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 2009.

Posteriormente fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de fecha 10 de septiembre de 2009, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por lo que hace a la Suspensión, ésta quedó regulada en los artículos: 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105 y 106, determinando lo siguiente:

CAPITULO VII

De la Suspensión

Art. 99.- La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Magistrado Instructor que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento.

Art. 100.- La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute el acto impugnado, o que se continúe con la ejecución ya iniciada del mismo.

Tratándose de actos en los que no se haya analizado el fondo de la cuestión planteada, la suspensión podrá abarcar los actos que dieron origen a tal resolución.

No se otorgará la suspensión, si es en perjuicio del interés público o si se contravinieren disposiciones de orden público.

(REFORMADO 10 DE ENERO DE 2014)

La suspensión también podrá consistir en la orden de custodia del folio real del predio, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, cuando se trate de un juicio de nulidad o lesividad, relacionados con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la sentencia que resuelva el fondo del asunto y la protección del patrimonio a terceros.

Art. 101.- El Magistrado Instructor podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva, cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad o el acceso a su domicilio particular, lo cual deberán acreditar y en su caso, podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes.

Cuando se solicite la suspensión para la realización de actividades reguladas, que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso y el actor no exhiba dicha documental no se otorgará la misma.

Art. 102.- En contra del incumplimiento de las autoridades a la suspensión concedida, procederá la queja ante la Sala respectiva. La suspensión podrá ser revocada cuando se acredite que variaron las condiciones bajo las cuales se otorgó.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 24 DE JULIO DE 2012)

Art. 103.- Tratándose de créditos fiscales, se concederá la suspensión, debiéndose garantizar su importe ante la Tesorería del Distrito Federal en alguna de las formas y

con los requisitos previstos en el Código Fiscal del Distrito Federal.

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.

Art. 104.- 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 mediante billete de depósito o fianza.

Art. 105.- La suspensión otorgada conforme al artículo anterior, quedará sin efecto si el tercero da a su vez garantía con billete de depósito o fianza. En este caso se restituirán las cosas al estado que guardaban antes de la suspensión y procederá el pago de los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable.

Para que surta efecto la garantía que ofrezca el tercero, conforme al párrafo anterior, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor.

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

Art. 106.- Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión a que se refieren los artículos 104 y 105, el interesado deberá solicitarlo ante la Sala correspondiente dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia, la cual 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 la resolución procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.¹⁵

Realizando un análisis de las normas transcritas, podemos observar en el presente apartado, que a lo largo del tiempo la Suspensión, como medida cautelar en el juicio de nulidad, si muestra una aparente evolución jurídica, sobre todo por lo que respecta a su concesión y la verificación de la observancia y ejecución a la misma.

Lo anterior se señala en virtud de que, mientras en la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1995*, se establecía el otorgamiento de la Suspensión, condicionada de manera inicial a: la consulta ciudadana realizada en términos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la verificación de la existencia y autenticidad del acto impugnado, así como el posible perjuicio al interés social y contravención del orden público; en la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 2009*, se omite el proceso correspondiente a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, lo que evidentemente colabora a mejorar la inmediatez del Magistrado Instructor para pronunciarse respecto a la concesión de la Suspensión.

Sin embargo, un retroceso que se observa en esta ley, es que suprimió el plazo de las 24 horas que se le daba al Magistrado Instructor, en la norma que le antecede, para que previa verificación de la existencia y autenticidad del acto impugnado, concediera la medida cautelar en comento; estableciéndose que debería ser concedida y notificada de manera inmediata a las autoridades demandadas, sin mayor filtro administrativo.

¹⁵ “Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”, 2009, México (consultado en la liga: <http://www.tcadf.gob.mx/index.php/normatividad/2-ley-organica.html?layout=edit&id=126>).

Otra novedad importante es que la Ley Orgánica estableció en el artículo 102 la procedencia de la Queja, como medio de defensa, en contra del incumplimiento a la Suspensión concedida en el juicio de nulidad; el problema de dicha Queja fue que se diseñó para incumplimiento de sentencias definitivas, y se aplicaba para incumplimiento de la Suspensión, por lo que evidentemente era complicado que este medio lograra hacer cumplir y observar el contenido de la multicitada medida cautelar.

d) Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Actualmente la Suspensión, como medida cautelar en el juicio de nulidad, llevado ante el Tribunal de Justicia administrativa de la Ciudad de México, se encuentra regulado en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, misma que fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 1 de septiembre de 2017.

La Suspensión, de manera específica, se encuentra regulada en la Sección Cuarta de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que va del artículo 71 al 78.

A diferencia de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la ley que nos ocupa presenta un notable avance en el campo de la efectividad de la medida cautelar de la Suspensión.

Un punto muy favorable para dicha efectividad, es la regulación que se hace de la Queja en su artículo 78, la cual se establece como un medio para acusar el incumplimiento de una Suspensión por parte de las demandadas en el juicio de nulidad; esto viene a ser novedoso, ya que en la Ley Orgánica antes citada, no señalaba una Queja especialmente para el incumplimiento de la Suspensión, más bien se tenía que aplicar la Queja por incumplimiento de Sentencia, para acusar el incumplimiento de una Suspensión.

Lo anterior evidentemente generaba un conflicto por la naturaleza de ambas figuras, la Suspensión con calidad de urgente y la Sentencia en su definitividad.

Ahora bien, aunque la redacción de la nueva ley es más clara y aborda mucho mejor ciertos aspectos de la Suspensión, no deja de ser perfectible.

Un artículo importante que comentar es el 71, que condiciona el otorgamiento de la Suspensión a su previa solicitud, no procediendo la misma de oficio; esto significa que se le quita la responsabilidad al Juzgador de proteger oficiosamente a los gobernados, quienes pudiendo necesitarla y sabiéndolo el propio juzgador, no serán beneficiados con la misma.

Finalmente, de la lectura realizada a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, determinamos que la Suspensión sigue ligada, para efectos de su existencia, a la demanda de nulidad, sin la cual no puede conocer el mundo jurídico. Como se demostrará a lo largo del presente proyecto, la existencia de la medida cautelar que se estudia, puede válidamente existir sin la demanda y es justamente ese aspecto el que le puede dar un giro a su rango de efectividad.

1.4. La evolución jurídica de la Suspensión en la norma judicial administrativa.

Los antecedentes de la figura jurídica de la suspensión, nos dicen que siempre ha buscado proteger al más vulnerable frente a un tercero, y que dicha protección se ha venido a dar en un plano de urgencia.

Incluso el propio “Amparo Colonial”, que no tenía todas las estructuras y desarrollo del hoy “Amparo Mexicano”, se regía por una protección concedida a personas en desventaja, esto debido a su posición social o económica.

Bajo dicha tesitura, es posible apreciar que la naturaleza de la figura no cambio, pues desde sus inicios, proteger a los gobernados, que se encontraban en una natural desigualdad y desventaja frente a la potestad del Estado, fue su prioritario y emblemático fin.

Sin embargo, aunque esencialmente hablamos de lo mismo, procesalmente no. Con el tiempo se ha venido a dar una autentica evolución en la suspensión, en cuanto a sus plazos, requisitos para la concesión y efectos.

Prácticamente la figura se ha tratado de adaptar a las necesidades que ha ido presentando la sociedad, por ejemplo, en la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995, se estableció una suspensión respecto a los procesos de verificación en materia de comercio, construcción y otras actividades supervisadas por el Estado; lo cual no venía a ser contemplado por su predecesora, mostrando con ello un notable avance en su contenido, por elevar los alcances de la medida cautelar.

Lo mismo ocurrió en la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1995*, que establecía el otorgamiento de la Suspensión, condicionada de manera inicial a: la consulta ciudadana realizada en términos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la verificación de la existencia y autenticidad del acto impugnado, así como el posible perjuicio al interés social y contravención del orden público; cosa que radicalmente cambia en la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 2009*, donde se omite el proceso correspondiente a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, lo que evidentemente agiliza el proceso para la concesión de la Suspensión.

En conclusión, la normatividad que ha venido regulando a la suspensión, en materia administrativa, sobre todo en la Ciudad de México, ha ido evolucionando, presentando cambios que responden a las nuevas realidades sociales, fungiendo como un verdadero instrumento jurídico al servicio de las mismas.

Para que el avance no se detenga, tendremos que continuar estudiando los efectos de la suspensión, su impacto en la realidad del ciudadano, los defectos de su letra, y sobre todo, la gama de posibilidades jurídicas para su perfeccionamiento.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA FIGURA DE LA “SUSPENSIÓN”, COMO MEDIDA CAUTELAR, DENTRO DEL JUICIO DE NULIDAD, EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”

Artículo 6º de la Constitución Colombiana.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA FIGURA DE LA “SUSPENSIÓN”, COMO MEDIDA CAUTELAR, DENTRO DEL JUICIO DE NULIDAD, EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

La finalidad del presente capítulo es conocer, de manera profunda y formal, la regulación jurídica de la Suspensión, como medida cautelar otorgada en la Ciudad de México, a través del juicio de nulidad.

De tal forma que, la Suspensión será inicialmente analizada a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, identificando su fundamento y relación con otros preceptos de la misma.

Continuando la línea de estudio, acudiremos al texto de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, donde se asientan los requisitos para la concesión de la Suspensión, sus efectos y observancia.

De igual forma, una vez esclarecido el contenido de la norma especial, se examinará la Jurisprudencia que verse y pueda elucidar a la Suspensión, como medida cautelar, así como los criterios que puedan contribuir a entender la eficacia de la existencia legal de la misma.

2. 1. La Suspensión analizada a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a) Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento constitucional por excelencia de la Suspensión, se encuentra en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establecen los procedimientos y formas de orden jurídico en los que habrá de sujetarse la última ley de amparo, en materia de suspensión, proporcionando sus bases en las fracciones X y XI.

Dicho precepto constitucional establece que:

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

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.

Fracción XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice.¹⁶

No es excesivo puntualizar que, aún y cuando la Suspensión que analizamos pertenece a la materia administrativa, esta figura jurídica, según se planteó en los antecedentes legislativos, descende directamente de la materia de amparo.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (consultado en la liga: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf).

b) Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunque el artículo 14 constitucional, no contiene cuestiones explícitamente vinculadas con la Suspensión, como medida cautelar, funge actualmente como uno de los principales fundamentos de su solicitud y concesión.

Lo anterior ocurre en virtud de que, cotidianamente las violaciones a los derechos protegidos en el citado precepto, son las razones de que el gobernado necesite de la concesión de dicha medida cautelar.

Así las cosas, cuando un gobernado alude esta norma constitucional en la demanda de nulidad, presentada ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, es para efecto de que la Suspensión que se otorgue, vaya encaminada a la salvaguardar de derechos fundamentales, tales como: la no retroactividad de la ley en perjuicio del ciudadano, el derecho de audiencia, y exacta aplicación de la ley; bajo la lógica de que, de transgredirse los mismos o continuar violándose, se desembocaría en un daño de imposible reparación para el peticionario.

c) El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una de las razones jurídicas por las cuales los particulares acuden al Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México a solicitar la Suspensión, es por la constante violación que actualizan las autoridades gubernamentales al principio y derecho fundamental de Legalidad, contenido en el artículo 16 constitucional.

Así las cosas, cuando un ciudadano solicita jurídicamente la Suspensión, mencionando el artículo 16 constitucional, podemos suponer desde ese momento que la autoridad emisora del acto de molestia, incurrió en los siguientes supuestos:

- ◆ El acto de molestia no fue emitido por escrito. Para este supuesto, se debe considerar que la tecnología ha permeado las relaciones del Estado con los gobernados, por lo que el medio “escrito” ya no es el único por el cual puede dar a conocer o asentarse el acto de molestia, pues si la ley establece un medio digital para dicho cometido, entonces debe darse por legalmente emitido el acto en cuestión.

- ◆ El acto de molestia no genera certeza al gobernado sobre: quién emite el documento; cuándo y dónde se emite; que se haga a través de un idioma entendible para el sujeto destinatario del acto, siendo el español la regla general, pero pudiendo constar también en lengua indígena cuando la persona, a quien se dirige el acto, pertenezca a un pueblo originario conforme a las reglas que se desprenden del artículo 2o. constitucional.

- ◆ El acto de molestia no es emitido por una autoridad competente, es decir, que la autoridad emisora del acto, no cuente con una facultad o potestad, que derive de alguna disposición constitucional o legal, para el ejercicio de la misma en un tiempo y espacio determinado.

- ◆ El acto de molestia no es emitido de manera fundada, lo cual se identifica con la ausencia de la cita precisa de los preceptos legales aplicables al caso. En este caso, puede que una autoridad si cuente con facultades para emitir un acto de molestia, pero si deja de invocar las normas donde descansan sus facultades, entonces su acto es claramente inconstitucional.

Como se advierte, el artículo 16 constitucional es amplio y ha sido exhaustivamente interpretado para establecer sus alcances en las distintas áreas del derecho, más aún en materia administrativa, que es el escenario de la confrontación entre gobernado y Estado.

2. 2. La Suspensión analizada a través de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

La Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, es la norma que fundamenta prioritariamente el otorgamiento de la Suspensión solicitada por el gobernado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México; su regulación se sitúa expresamente en la Sección Cuarta de dicha ley y otros artículos pertenecientes a la misma.

a) Concesión y notificación de la Suspensión dentro del juicio de nulidad.

Iniciamos con la revisión del artículo 61 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que literalmente dice:

Artículo 61. Dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue turnada, el Magistrado que corresponda concederá o negará la suspensión en caso de haber sido solicitada; asimismo la admitirá, prevendrá o en los siguientes casos la desechará:

I.- Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia;

II.- Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere; la oscuridad o irregularidad subsanables, sólo versarán respecto de los requisitos a que se refieren las fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 57.

Contra los autos de desechamiento a que se refiere este artículo, procede el recurso de reclamación.

En el auto admisorio, la Sala determinará si el trámite y resolución del asunto se llevará en la vía ordinaria, o en la sumaria.

Legalmente es correcto el plazo que se establece para negar o conceder la Suspensión, por lo que este ordenamiento puede ser calificado, desde la literalidad de su contenido, como eficaz.

Lo que es inadmisibles, en términos de la mayor eficacia de la medida cautelar, es que la Suspensión se condicione a venir solicitada dentro de la demanda de nulidad; incluso el plazo de las 24 horas para su concesión o negación, se computa a partir de que se presente la demanda, lo cual significa que la Suspensión no puede ser solicitada previamente a la misma.

Otro aspecto importante es que la Suspensión únicamente puede concederse en caso de haber sido solicitada, es decir, a petición de parte. Esto igualmente se traduce en una disminución de la eficacia de la medida cautelar, ya que el Juzgador se muestra menos responsable de la protección preventiva que pudiera llegar a necesitar el gobernado.

Ahora bien, el artículo 71 no solo confirma la condición de una demanda para la concesión de la Suspensión, además de ello establece que la medida cautelar, será hecha del conocimiento de las autoridades, para su cumplimiento, de manera inmediata, es decir, no señala un plazo en concreto:

Artículo 71. La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada, a solicitud del actor, por el Magistrado Instructor que conozca del asunto, quien de inmediato lo hará del conocimiento de las autoridades demandadas para su cumplimiento con independencia de que posteriormente pueda ser recurrida, y tratándose de juicios de lesividad, se hará del conocimiento de las demás partes.

En los casos de juicios de lesividad se otorgará, a solicitud de la autoridad promovente, la suspensión de las actividades del particular ejecutadas al amparo del acto de cuya lesividad se trate, siempre que de continuarse con los mismos se afecte el entorno urbano, el medio

ambiente, la debida prestación de servicios públicos o la seguridad de las personas.

La suspensión podrá ser revocada cuando se acredite que variaron las condiciones bajo las cuales se otorgó.

Según lo dicta el precepto, en cuanto sea concedida la Suspensión, ésta debe ser hecha del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas, con la finalidad de que éstas la cumplan; no está demás disipar que el término “inmediato” es ciertamente impreciso pero subsanable, ya que para conocer el plazo que tiene el Tribunal, para notificar la Suspensión a las autoridades, podemos remitirnos al artículo 25 de su ley, que nos aclara:

Artículo 25. Cuando la Ley no señale plazo para la presentación de alguna promoción o para la práctica de alguna actuación, éste será de tres días hábiles.

Aquí cabe preguntarnos ¿Qué es más urgente, la concesión de la demanda o la notificación de la Suspensión? Al ser una medida cautelar de urgencia, que se concede para evitar daños de imposible reparación o actos consumados, se deduce que la urgencia es exactamente igual, por lo cual el plazo de 24 horas debe prevalecer, tanto para conceder la suspensión, como para notificarla a quien habrá de cumplirla.

b) Los efectos de la Suspensión y su cumplimiento.

Ahora bien, los artículos 72 y 73, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, son clave para entender el fin último de nuestro tópico, ya que textualmente pronuncian el efecto que pretende dicha medida cautelar, para lo cual nos remitimos a su contenido:

Artículo 72. La suspensión podrá solicitarse en cualquier etapa del juicio, hasta antes del dictado de la sentencia de

primera instancia, y tendrá por efecto evitar que se ejecute el acto impugnado, o que se continúe con la ejecución ya iniciada del mismo.

Tratándose de actos en los que no se haya analizado el fondo de la cuestión planteada, la suspensión podrá abarcar los actos que dieron origen a tal resolución.

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

La suspensión también podrá consistir en la orden de custodia del folio real del predio, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, cuando se trate de un juicio de nulidad o lesividad, relacionados con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la sentencia que resuelva el fondo del asunto y la protección del patrimonio a terceros.

Artículo 73. El Magistrado Instructor podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios en cualquiera de las fases del procedimiento, hasta antes de la sentencia respectiva, cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad o el acceso a su domicilio particular, lo cual deberán acreditar y, en su caso, podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes.

Si la autoridad se niega a cumplir la suspensión, se le requerirá, por una sola vez, para que lo haga y, si no acata el requerimiento, el Magistrado Instructor comisionará a un Actuario para que restituya al actor en la actividad o acceso de que se trate, siempre que eso sea posible.

No procede otorgar la suspensión para la realización de actividades reguladas que requieran de concesión,

licencia, permiso, autorización o aviso, si el actor no exhibe dicho documento.

La suspensión con efectos restitutorios procederá observando los requisitos de apariencia de buen derecho, peligro en la demora y razonabilidad.

Así las cosas, podemos identificar los cuatro efectos jurídicos de la suspensión:

- ◆ Evitar que se ejecute el acto impugnado.
- ◆ Evitar que se continúe con la ejecución ya iniciada del acto impugnado.
- ◆ Restituir, cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los gobernados, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad o el acceso a su domicilio particular.
- ◆ Ordenar la custodia del folio real del predio, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, cuando se trate de un juicio de nulidad o lesividad, relacionados con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la sentencia que resuelva el fondo del asunto y la protección del patrimonio a terceros.

Los cuatro efectos son correctos, abarcan los supuestos de hecho en los que puede caer el gobernado y son bastante claros. Sin embargo nos deja con cierta incertidumbre el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley que se analiza, toda vez que señala, para el caso en que una autoridad se niegue a cumplir con una suspensión y después de habersele requerido por una sola ocasión dicho cumplimiento, el Magistrado Instructor podrá comisionar a un Actuario para que restituya al actor en la actividad o acceso de que se trate, siempre que eso sea posible; aquí es justamente donde entra la incertidumbre jurídica: “siempre que eso sea posible”.

La posibilidad o imposibilidad para que un Actuario pueda restituir al actor en su actividad o acceso en específico ¿Exactamente en qué consiste?

Jurídicamente ¿Cuáles son los supuestos que puede invocar un juzgador para no ordenar la comisión en cita? El dejar este vacío legal y darle tal margen de actuación al Magistrado Instructor, es dejar a los ciudadanos en un claro estado de incertidumbre jurídica, pues los parámetros para otorgarse el apoyo, a través de la Comisión, no existen.

Tendrá entonces que regularse con mayor precisión la comisión actuarial descrita en el artículo 73 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

c) La Queja por incumplimiento de la Suspensión.

Aunado a lo anterior, la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, establece en su artículo 78, la posibilidad de promover una Queja por el incumplimiento, parcial o total, de la Suspensión otorgada. Dicha Queja adolece de un serio problema, su proceso es excesivamente largo.

Recordemos que estamos frente a una medida cautelar que se otorga especialmente en casos de urgencia, por lo que sus plazos deben computarse momento a momento.

Si revisamos el texto del artículo 78, encontramos lo siguiente:

1. Plazo de tres días para que la autoridad responsable del incumplimiento de la Suspensión, presente su informe correspondiente.
2. Vencido el plazo anterior, corre uno nuevo de cinco días para que se dicte resolución.

Los días, de acuerdo a la ley de la materia, serán los considerados hábiles, por lo que, serán prácticamente 15 días los que tardaría el Tribunal en resolver un incumplimiento de Suspensión, más aún si consideramos plazos para notificar a las autoridades e incluso para admitir a trámite la Queja que interesa.

d) Recurso de reclamación contra los acuerdos que nieguen la Suspensión

Otro aspecto que destacar de la regulación actual de la Suspensión, es el medio de impugnación que se promueve contra el acuerdo que niegue dicha medida cautelar.

Según lo establecido por los artículos 113, 114 y 115, el recurso de reclamación procede en contra de los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión, y aunque si establece un plazo para su interposición, no lo hace para su resolución, por lo que viene a actualizarse nuevamente el artículo 25 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Considerando que el Recurso resuelve sobre la procedencia o improcedencia de la medida cautelar, el plazo de tres días que nos arroja el artículo 25, antes transcrito, se torna excesivo, pues en caso de ser jurídicamente viable su concesión, la posible situación del gobernado en ese momento tendrá que ser lógicamente mucho más vulnerable que cuando se solicitó inicialmente la medida cautelar.

Es por ello que, de manera excepcional, tendría que especificarse un plazo no superior a las 48 horas, para que la Sala dicte resolución al respecto.

2. 3. La Suspensión analizada a través de la Jurisprudencia.

La razón de este apartado es conocer los criterios jurisprudenciales más relevantes respecto a la figura jurídica de la Suspensión, lo cual complementará nuestra visión sobre la realidad jurídica por la que hoy atraviesa esta medida cautelar, de tal forma que logremos obtener una concepción de la misma clara e integral.

Para desarrollar el presente estudio, y siguiendo la línea de nuestro análisis, es menester dividir el mismo en tres apartados primordiales, los cuales serán: a) Concesión de la Suspensión, b) Efectos de la Suspensión y c) Plazos para resolver sobre la concesión de la Medida Cautelar.

a) Concesión de la Suspensión.

Uno de los criterios más destacables e ilustrativos, sobre la procedencia o improcedencia de la Suspensión, se encuentra en el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, el cual textualmente recita:

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. FUNCIONALIDAD DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO EN SU OTORGAMIENTO. Conforme al artículo 63, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para dictar medidas provisionales se requiere, dada su excepcionalidad, tanto de la extrema gravedad y la urgencia, como de que se trate de evitar daños irreparables a las personas, esto es, atender al principio precautorio. En consecuencia, al pronunciarse sobre el otorgamiento de la suspensión en el amparo, los órganos jurisdiccionales deben verificar que: el acto de afectación se encuentre en su grado más intenso y elevado; implique el riesgo o amenaza inminente e inmediata del peligro a un derecho, y exista una probabilidad razonable de que el daño irreparable se materialice, por lo que no debe recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables. (Tesis XI.1o.A.T.26 K (10a.)¹⁷)

Impecablemente la Tesis nos planea que, bajo la óptica de los derechos humanos, según lo fundamenta la Convención que cita, la Suspensión debe ser concedida atendiendo al principio precautorio, que tiene el propósito de evitar daños irreparables a las personas que se encuentran en un estado de gravedad y urgencia.

Al respecto, es plausible lo asentado en el criterio reproducido, más aún cuando crea una latente responsabilidad sobre el órgano jurisdiccional para que éste verifique: el grado de afectación del acto; la amenaza inminente e inmediata del peligro a un derecho; y la existencia de la probabilidad de la materialización de un daño irreparable.

¹⁷ Tesis XI.1o.A.T.26 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, enero de 2016, p. 3487.

Aunado a lo anterior, y continuando con un criterio similar, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha señalado incluso el amplio arbitrio de los Juzgadores, que debe prevalecer, para concebir a la Suspensión como un auténtico beneficio para el promovente; se transcribe como sigue:

SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO CONDICIONA LA CONCESIÓN DE LA MEDIDA PRECAUTORIA A QUE EL PARTICULAR SE VEA IMPEDIDO POR EL ACTO DE AUTORIDAD A EJERCER ÚNICA ACTIVIDAD DE SUBSISTENCIA.- De la lectura del artículo invocado al rubro, se desprende que en los juicios ventilados ante el órgano jurisdiccional en cita, la suspensión no se otorgará si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio. Asimismo y entre otras cuestiones, el propio numeral prevé en su segundo párrafo que cuando los actos impugnados se hubiesen ejecutado y afecten a los particulares impidiéndoles ejercer su única actividad de subsistencia, el presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia; de tal forma, que la atribución de mérito lejos de ser un requisito para la concesión de la medida suspensiva, es un beneficio para el promovente del medio de defensa ordinario, pues dicho funcionario tiene la facultad para emitir las medidas que considere necesarias con el fin de evitar que el particular deje de recibir los recursos que obtiene a través de la única actividad que desempeña y así estar en posibilidad de allegarse los medios de subsistencia. (Tesis I.7o.A.64 A).¹⁸

¹⁸ Tesis I.7o.A.64 A. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, julio de 1999, p. 912.

Tal cual se advierte, la Sala tiene la responsabilidad, no solo de otorgar la Suspensión en el supuesto de que se ponga en riesgo, o se haya perdido, el único medio de subsistencia del gobernado; además cuenta con facultades para emitir, a su amplio criterio, las medidas que considere necesarias para lograr el comentado fin.

Ahora bien, pese al impacto generalmente ofrecido por los derechos humanos en nuestro país, el formalismo jurídico no deja de permear en las decisiones de nuestros Tribunales, de tal forma que, paralelamente a lo expuesto, traemos a colación el siguiente criterio, mismo que fue emitido por Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y que expone lo siguiente:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. LA OBSERVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD NO IMPLICA LA OBLIGACIÓN DE PRONUNCIARSE SOBRE CADA UNO DE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DE ESA MEDIDA CAUTELAR. El principio de completitud en la impartición de justicia inserto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 74 de la Ley de Amparo y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a esta última, de donde derivan los principios de congruencia y exhaustividad, debe entenderse en el sentido de analizar de manera acuciosa la litis planteada. Ahora bien, tratándose de la suspensión en el juicio de amparo, debe atenderse a la técnica que atañe al caso propuesto, que implica el análisis ordenado de los requisitos naturales, legales y de efectividad en el orden establecido por la práctica y la propia legislación, por lo que no existe obligación de estudiar todos los argumentos sometidos a consideración del juzgador, si se llega a la conclusión de que no se cumple con uno de los supuestos de concesión, pues a ningún fin práctico conduciría el examen

en ese sentido. Dicho en otras palabras, si no se cumple con alguno de los requisitos tanto naturales, como legales y ello conlleva la negativa de la suspensión, no resulta práctico el análisis de todos los puntos que se aleguen en la demanda, si no desvirtúan la razón toral de la negativa decretada. En ese tenor, si bien el Juez se encuentra obligado a observar todos los tópicos que le son propuestos para resolver acerca de la suspensión en el juicio de amparo, ello no significa que deba contestarse cada punto que se proponga aunque pudiera resultar infructuoso, pues esa decisión conduciría a resolver acerca de temas que no superan el incumplimiento de los requisitos a que aluden los artículos 107, fracción X, párrafo primero, constitucional, así como 128, 130, 138, párrafo primero, 139, 140, 146 y 147 de la Ley de Amparo, además de que el respeto a la impartición de justicia completa se refiere únicamente a que los aspectos debatidos se resuelvan en su integridad, de manera que sólo deben examinarse y solucionarse las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión correspondiente. (Tesis I.8o.A.13 K /10a.)¹⁹

De la minuciosa lectura que se haga de la última Tesis, es posible observar la postura más estricta y positivista de los Juzgadores, donde limitan el otorgamiento de la Suspensión al simple cumplimiento de sus requisitos, ya sea naturales, legales o de efectividad en el orden establecido en la práctica y la ley. De tal suerte que si el Órgano Jurisdiccional, identifica que no se cumple con uno solo de los supuestos de la concesión, entonces sencillamente se negará sin realizar mayor estudio al respecto.

Lo anterior nos puede llevar al extremo de pensar en un hipotético caso, donde la vida de una persona se vea totalmente amenazada, y de manera urgente se solicite la Suspensión para el efecto de que siga viva; bajo el razonamiento de la tesis en cita, el hecho de que la persona, al borde de la

¹⁹ Tesis I.8o.A.13 K /10a., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, septiembre de 2016, p. 3017.

muerte, no cumpliera con algún supuesto de la ley, sería suficiente para negarle la protección, lo cual nos lleva a un extremo formalismo jurídico según se demuestra.

Por otro lado, aunque la concesión de la Suspensión sigue siendo condicionada a la presentación de una demanda, tanto en la Ley de Amparo como en la Ley de Justicia Administrativa que se analiza, existen diversos criterios que han confirmado que aun cuando la demanda de nulidad sea prevenida, el juzgador puede pronunciarse respecto a la medida cautelar.

Se citan los criterios que guardan la idea planteada:

SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO PREVISTA EN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO 126 DE LA LEY DE AMPARO. SI NO SE ADMITE LA DEMANDA Y SE PREVIENE AL QUEJOSO PARA QUE SUBSANE ALGUNA IRREGULARIDAD, EL ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEBE PROVEER SOBRE LA CITADA MEDIDA CAUTELAR EN EL PROPIO AUTO EN QUE FORMULA ESE REQUERIMIENTO.

La suspensión en el juicio de amparo constituye una medida cautelar cuyo objetivo no sólo es preservar su materia mientras se resuelve el asunto –al impedir la ejecución de los actos reclamados que pudieran ser de imposible reparación–, sino también evitar que se causen al quejoso daños de difícil reparación. Ahora bien, conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión se otorgará cuando la naturaleza del acto impugnado lo permita y bajo las condiciones que determine la respectiva ley reglamentaria. Por su parte, el artículo 126, párrafos primero y segundo, de la Ley de Amparo establece que cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de

personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, la suspensión se concederá de oficio y de plano en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento. Ahora bien, si no se admite la demanda y se previene al quejoso para que subsane alguna irregularidad, el órgano de control constitucional debe otorgar dicha medida cautelar en el propio auto en el que formula ese requerimiento, ya que de lo contrario, se permitiría la posible ejecución de los actos prohibidos por el artículo 22 aludido²⁰.

Esto significa que la Suspensión puede llegar a tener vida jurídica, aun cuando la demanda no lo logre, pues mientras la última es prevenida, la Suspensión válidamente puede ser acordada. De aquí la lógica de entender que la demanda de nulidad no debe ser una condición para la concesión de la Suspensión, pues la medida cautelar debe su existencia a un estado de urgencia, donde peligran los derechos de los gobernados.

En relación a la concesión de la Suspensión, de oficio o a petición de parte, se citan los siguientes criterios que explica la importancia de que el juzgador deba tener la responsabilidad de ambas clases de concesión.

SUSPENSIÓN DE OFICIO EN EL AMPARO. PARA DECRETARLA NO BASTA CON AFIRMAR QUE SE ESTÁ EN ALGUNO DE LOS SUPUESTOS NORMATIVOS PARA SU PROCEDENCIA, SINO QUE DEBE PONDERARSE LA MANIFIESTA IRREPARABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO Y LA URGENCIA DE LA MEDIDA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013).

Dada la excepcionalidad de la medida mencionada, para decretarla no basta con afirmar que se está en alguno de los

²⁰ Jurisprudencia 1a./J. 25/2018 (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, septiembre de 2018, registro 2017844.

supuestos para su procedencia, que prevé el artículo 123 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, sino que es preciso examinar si, efectivamente, el caso se encuentra comprendido en tal precepto, es decir, deben ponderarse la manifiesta irreparabilidad del acto reclamado y la urgencia de la medida; de ahí que, por ejemplo, los actos que determinen el incumplimiento de las condiciones a las que quedó supeditada una concentración en materia de competencia económica y otorgan plazo para subsanar las deficiencias identificadas, no quedan comprendidos en alguno de los supuestos previstos en dicho precepto y, por ende, no es factible concluir que, de consumarse aquella determinación de incumplimiento, se haría físicamente imposible restituir al promovente en el goce de su derecho violado, motivo por el cual, dicha medida suspensiva es improcedente²¹.

SUSPENSION DE OFICIO, CORRESPONDE AL JUZGADOR FEDERAL DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE LA.

Constituyendo la suspensión de oficio una medida de carácter excepcional, autorizada en atención a la urgencia y gravedad del caso, la suspensión que llegare a decretarse en términos de la fracción I, del artículo 123 de la Ley de Amparo, únicamente surtiría efectos respecto de los actos que directamente pudieran causar al quejoso algunas de las lesiones descritas en la norma, es decir, que directamente pusieran en peligro su vida, permitieran su destierro, su deportación o la imposición de penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, lo cual implica que es el juzgador federal como órgano encargado de aplicar las normas del juicio de amparo, quien debe siempre y en todo caso examinar si entre los hechos denunciados por el quejoso y los resultados dañinos temidos por éste, existe una relación de causalidad tal

²¹ Tesis I.1o.A.E.14 K (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, agosto de 2014, p. 951

que justifique la adopción de la medida cautelar. En este orden de ideas, si bien es cierto que al momento de presentar la demanda y solicitar la suspensión de plano en la mayoría de los casos el quejoso no está en aptitud de acompañar las pruebas necesarias para acreditar de manera fehaciente la existencia o inminencia de los actos reclamados, también es cierto que, es al juzgador federal a quien corresponde analizar (valiéndose incluso únicamente de las manifestaciones del demandante), si la realización de los actos reclamados por el quejoso tendrían como consecuencia directa, obligada o forzosa, la privación de su vida, su destierro, deportación o la imposición en su perjuicio de penas prohibidas por la Constitución, surtiéndose así la procedencia de la suspensión de oficio en términos del artículo 123 de la Ley de Amparo²².

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

En efecto, es necesario que el Juzgador tenga la responsabilidad de conceder de Oficio una medida cautelar, ello ponderando la manifiesta irreparabilidad del acto reclamado y la urgencia de la medida.

Es por ello que limitar la concesión de la Suspensión, únicamente a petición de parte, es quitarle al Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, un importante deber, que es justamente el de examinar, desde el inicio de la Litis, si entre los hechos denunciados por el quejoso y los resultados dañinos temidos por éste, existe una relación de causalidad tal que justifique la adopción de una medida cautelar.

b) Efectos de la Suspensión.

Los efectos de la Suspensión siempre serán interpretables, pues la ley no expresa todos los supuestos que se pudieran presentar al respecto.

²² Jurisprudencia I. I. 3o. A. J/7 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. III, enero-junio de 1989, p. 1967.

Por ello la magnitud de acudir a los criterios aplicables a dicha figura jurídica, que como todo el mundo del derecho, no son uniformes pero si ilustrativos.

Así las cosas, aunque en términos generales podemos decir que los efectos de la suspensión son: para que las cosas se mantengan en el estado que guarden y restablecer provisionalmente al afectado en el goce del derecho violado; el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, nos explica un tercer efecto:

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA ACTOS DE NATURALEZA NEGATIVA, DE LOS QUE DERIVEN CONSECUENCIAS DE ÍNDOLE POSITIVA. De conformidad con los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 147, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, de proceder la suspensión y atento a la naturaleza del acto, el juzgador debe ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser posible, material y jurídicamente, restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado, en tanto se falla el juicio en lo principal. En consecuencia, en aquellos supuestos en que se reclamen actos de naturaleza negativa, cuando de éstos deriven consecuencias de índole positiva en que adicionalmente se prohíba al particular realizar una acción o se le imponga alguna obligación, es posible conceder la suspensión para el efecto de que esas medidas no se ejecuten, siempre y cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. (Tesis I.10o.A.3 K (10a.))²³

Según se explica, el tercer efecto que puede llegar a tener la Suspensión, es para evitar la ejecución de medidas que radiquen en prohibirle al particular realizar una acción o, en su caso, se le imponga alguna obligación. Esto si es posible clasificarlo como un efecto diferente, al de simplemente buscar que las cosas se mantengan en el estado que guardan en el momento de la concesión, de igual forma difiere de una restitución de derechos al gobernado.

²³ Tesis I.10o.A.3 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, 7 de abril de 2016, p. 2241.

Continuando con efectos no especificados en la norma, encontramos novedoso el contemplado en el criterio establecido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual recita:

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SUSPENSION EN JUICIOS ADMINISTRATIVOS Y EN AMPARO DIRECTO. El artículo 52 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no es inconstitucional por el hecho de que establece que la suspensión concedida en juicio administrativo sólo surtirá efectos hasta en tanto se dicte sentencia, pues se debe entender que la suspensión sólo produce el efecto de mantener las cosas en el estado que guardan mientras se dicta sentencia definitiva ejecutoriada, y después de dictada ésta carece de razón de ser la suspensión. En efecto, su objeto es evitar que se ejecuten los actos impugnados en forma tal que hagan difícil o imposible la restitución al estado anterior, en caso de que se obtenga sentencia favorable, o que se evite el que se dificulte o imposibilite en cualquier forma el cumplimiento o ejecución de la propia sentencia favorable. Pero dictada ésta, ya sólo será cuestión de obtener su cumplimiento. Por lo demás, si se pide amparo contra la sentencia adversa (o contra la parte adversa de esa sentencia) dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a dicho juicio de amparo se podrá llamar como responsables a las autoridades demandadas en el juicio administrativo, y en todo caso se podrá obtener la suspensión de las consecuencias de la sentencia adversa que se traducen en la ejecución de los actos de las autoridades demandadas. Pues como éstas actúan con su propio imperio (a diferencia de las partes en los amparos directos civiles y laborales), en principio procederá la suspensión respecto de sus actos, para no hacer nugatoria la efectividad del juicio de amparo: si sólo se suspendieran actos de la Sala o del Pleno responsables,

las autoridades demandadas podrían alegar que a ellas no les alcanzaba la orden de mantener las cosas en el estado en que se encuentran. (Tesis Registro 252923, T/A).²⁴

Pese a la fecha del criterio, se torna excelente para explicar la efectividad de la Suspensión, ya que razona la necesidad de extender los efectos de la medida cautelar a las autoridades demandadas en el juicio de nulidad y no solo a la Sala emisora de la sentencia recurrida en vía de amparo.

Bajo dicha tesitura, es certero que, para que la Suspensión logre su cometido en vía de Amparo, se extiendan su efectos a las autoridades ejecutoras de la sentencia, aunque éstas no sean las responsables del acto que se impugna; la lógica es que, de concederse el Amparo, éste no tendría trascendencia benéfica en la esfera jurídica del gobernado, si las autoridades demandadas, en el juicio natural, han consumado el acto que directamente afectaba al quejoso.

c) Plazos para resolver sobre la concesión de la Medida Cautelar.

Una crítica trascendente a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, son los largos plazos que señala en relación a los procesos inherentes a la Suspensión. Pareciera de cierto modo que trata a la Suspensión como a cualquier otra figura jurídica, restándole los matices de urgencia que la caracterizan.

Al respecto, los criterios jurisprudenciales se han pronunciado a favor de una suspensión caracterizada por la agilidad y rapidez, a fin de permitirle al Juez una pronta intervención, mediante términos reducidos, computados de momento a momento, para resolver, lo antes posible, sobre la medida cautelar que nos interesa.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. FINES U OBJETIVOS QUE SE PERSIGUEN CON LA BREVEDAD DE LOS PLAZOS

²⁴ Tesis Registro 252923, T/A, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 103-108, Sexta Parte, octubre de 1977, p. 244.

PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO, AL TRAMITAR EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE SOBRE DICHA MEDIDA CAUTELAR (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

De los artículos 98, fracción I y 101 de la Ley de Amparo, que regulan el trámite del recurso de queja contra la resolución que decide sobre la suspensión provisional, se advierte que dicho medio de impugnación se interpone dentro de los 2 días siguientes a los en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, y que, presentado el recurso, el Juez de Distrito remitirá de inmediato el escrito respectivo al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda con las constancias pertinentes, para que éste, dentro de las 48 horas siguientes, lo resuelva. De lo anterior se concluye que el legislador dotó de un rasgo de urgencia a la realización de esos actos, pues tomó en cuenta que la suspensión provisional existe hasta en tanto se dicte la definitiva, pero sobre todo, en atención a que con esos plazos se entiende que buscó crear las condiciones para que los fines de la medida cautelar se cumplieran y, por ende, se mantenga viva la materia del amparo.²⁵

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN AMPARO INDIRECTO. SURTE SUS EFECTOS AL MOMENTO DE DECRETARLA, POR LO QUE NO ESTÁ SUPEDITADA A QUE EL JUEZ DE DISTRITO NOTIFIQUE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EL AUTO POR EL QUE SE CONCEDE DICHA MEDIDA CAUTELAR.

De conformidad con el artículo 130 de la Ley de Amparo, una vez otorgada la suspensión conforme al artículo 124 del mismo ordenamiento y ante el peligro de que se ejecute el acto reclamado, el Juez de Distrito, con la sola presentación

²⁵ Tesis XI.1o.A.T.9 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo III, abril de 2013, p. 2692.

de la demanda, puede ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta que se notifique a la responsable la suspensión definitiva. De lo anterior se advierte que los efectos de la suspensión se surten al decretarla, pues sólo de esa manera puede evitarse que el acto reclamado se ejecute; asimismo, del numeral 131 de la propia ley se colige que el procedimiento para la tramitación del incidente de suspensión se encuentra caracterizado por su agilidad y rapidez, a fin de permitir al Juez de Distrito una pronta intervención mediante términos reducidos computados de momento a momento y, todo ello para resolver, lo más pronto posible, sobre la medida cautelar, ya sea concediendo o negando la suspensión definitiva; por su parte el artículo 139, primer párrafo, de la citada ley señala que, concedida la suspensión, surtirá sus efectos desde luego, de lo que se concluye que éstos no están supeditados a que el Juez de Distrito notifique a la autoridad responsable el auto en que se concede la suspensión provisional, sino una vez solicitada la medida cautelar o decretada de oficio, en su caso, después de resolver si es procedente; y es a partir de ese "momento" o "instante" en que existe la obligación del Estado de mantener las cosas en el estado en que estén, quedando la responsable constreñida a no ejecutar el acto reclamado o a ajustar el avance de sus actos a como se encontraban en el instante del otorgamiento. Esta forma de tramitación revela que la suspensión es de inmediato otorgamiento e incluso, su resolución, de ser posible, debe emitirse por el Juez Federal el mismo día de presentación de la demanda para mantener las cosas en el estado en que se encontraban al otorgarla, así como la materia de fondo del asunto y proteger, con la mayor amplitud posible, la continuada o futura afectación a los derechos del quejoso²⁶.

²⁶ Tesis XIX.1o.P.T.13 K, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, p. 1834.

2. 4 La Suspensión regulada actualmente en la Ciudad de México.

Del análisis legal que realizamos de: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Jurisprudencia y la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; podemos observar que la Suspensión, como medida cautelar en el juicio de nulidad, presenta deficiencias en su regulación.

Primeramente, la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se equivoca al condicionar el otorgamiento de la Suspensión a la presentación de una demanda de nulidad, ya que es claro que la medida cautelar puede existir en el mundo del derecho sin la compañía de una demanda, pues la jurisprudencia incluso ha reconocido que puede acordarse la Suspensión sin tener previamente la admisión de la demanda, ello en atención a los matices propios de dicha medida, tales como la urgencia y el peligro de actualizar daños de imposible reparación.

Ahora bien, otro tema que deberemos atender es la actual exclusión que hace la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, sobre la posibilidad de otorgar de oficio la Suspensión. La gravedad de la cuestión entra cuando analizamos la responsabilidad que tendría que tener el Juzgador, desde el momento en que se le plantea la litis, a proteger de manera inmediata los derechos fundamentales de las personas.

Por otro lado tenemos el problema de los largos plazos que contempla la ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para notificar la concesión de la Suspensión, y resolver sobre la Suspensión en el Recurso de Reclamación y la Queja.

Aunque hay criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han dejado en claro que la Suspensión debe ser una excepción por la calidad de urgencia que reviste, y acordarse o resolverse lo antes posible para lograr una verdadera protección a la persona, la Ley que analizamos deja de lado todo ello y regula a la Suspensión como cualquier figura jurídica común u ordinaria.

CAPÍTULO TERCERO.

TEORÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA EFICACIA, DESDE EL REALISMO JURÍDICO ESCANDINAVO.

“Porque nos interesamos en el derecho, no solo porque lo utilizamos para nuestros propósitos, egoístas o nobles, sino porque el derecho es nuestra institución social más estructurada y reveladora. Si comprendemos mejor la naturaleza de nuestro argumento legal, conocemos mejor qué clase de personas somos”.

Ronald Dworkin

El imperio de la justicia.

CAPÍTULO TERCERO.

TEORÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA EFICACIA, DESDE EL REALISMO JURÍDICO ESCANDINAVO.

La eficacia de la suspensión es el centro del estudio aquí desarrollado, por lo cual, si bien es cierto, fue fundamental explicar la regulación de la medida cautelar, en términos de la Carta Magna, la legislación especializada y la jurisprudencia; no viene a ser menos importante explicar, qué es lo que entendemos por eficacia, abordando la misma desde un modelo epistemológico preciso, y cómo será entonces la construcción final de una Suspensión eficaz.

Bajo dicha tesitura, la teoría que se presente sobre la eficacia, será el marco idóneo para dilucidar la suspensión que pretendemos alcanzar, evitando así posibles imprecisiones de carácter conceptual. Recordemos que la eficacia es un término que ha sido abordado por más de un teórico del derecho, por lo cual es indispensable que tengamos muy en claro, cómo concebimos a la eficacia y, por lo tanto, como vendría a estructurarse una medida cautelar eficaz.

3.1 El Realismo Jurídico Escandinavo, aplicado al análisis de la eficacia de la Suspensión.

Formalmente se han hecho ver diversas deficiencias normativas, sin embargo, señalar los defectos en la letra de la ley no es suficiente para determinar su eficacia, pues el proyecto que se elabora, se aclara, no tiene al modelo epistemológico positivista, como su pilar, su base o principal fundamento.

En realidad la corriente del pensamiento que funge como marco teórico, es el realismo jurídico, que contrario a un sencillo positivismo, contempla factores más dinámicos, además coincide con la idea de la *lógica del derecho* más actual, donde ésta no es una lógica de fórmula, sino una lógica viva hecha

de las sustancias de la experiencia humana²⁷, para nosotros fenómenos sociales.

Así las cosas, será el realismo jurídico, específicamente el Escandinavo, desarrollado principalmente por el ilustre jurista Alf Ross, el que nos dará las pautas para explicar la eficacia jurídica de la norma que hemos venido analizando hasta el capítulo que antecede.

Lo anterior en razón de que, dicha teoría servirá para *explicar, razonar y analizar* a la medida cautelar, en torno a la ley que la contempla, de manera pragmática, evidenciando: los medios empleados (*la suspensión en nuestro caso*), con el fin que se pretende alcanzar (*la eficacia de la ley, como medida cautelar, hacia la ciudadanía*), para apreciar a la norma, con arreglo a sus consecuencias presentes y futuras.²⁸ Recordemos que acusamos a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, de regular incorrectamente la figura de la suspensión, por lo que hace a su concesión, plazos, recurso de reclamación y queja.

Así las cosas, nuestra teoría colaborará con los objetivos finales de nuestro proyecto, ya que considera al derecho como una realidad trascendente y no algo inmanente o meramente ideal, lo cual conjuga armónicamente con nuestra investigación.

Bajo dicho contexto, y con el ánimo de no perdernos entre conceptualizaciones y algunas interpretaciones que se vayan presentando, deberemos iniciar por entender a la *norma* como *la composición de dos elementos relacionados de una cierta manera: una directiva y ciertos hechos sociales*.²⁹

En congruencia al concepto que antecede, la *eficacia de la norma*, la definiremos como la adecuación de la conducta de los destinatarios de la norma, en los hechos, al objeto directo que ésta persigue, lo que a su vez

²⁷ Couture, Eduardo, *Fundamentos de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Depalma, 1999, p. 28.

²⁸ Perelman, Chaïm y Olbrect-Tyteca, Lucie, *Tratado de la Argumentación*, 3ra Edición, Madrid, Gredos, 2009, p. 409.

²⁹ Hervada, Javier, *óp. cit.* p. 79.

significa que estas normas son efectivamente obedecidas y que lo son porque ellas son vividas (o a decir de Alf Ross: *experience and felt*), como socialmente obligatorias.³⁰

Ahora bien, por *eficacia de las Suspensión*, entenderemos: la capacidad que en la realidad tienen ésta, para alcanzar la tutela judicial efectiva³¹, a través de la protección a los gobernados, preventivamente y en calidad de urgencia, de la actualización de: a) actos consumados, b) actos de imposible reparación, y c) estado de indefensión; de tal forma que la eficacia represente la coincidencia entre la norma que contempla a la medida cautelar y la realidad de los efectos³² que expresa dicha medida, es decir, una norma que se viva por la manifestación de su objeto.

3. 2 La Teoría de Alf Ross aplicada al análisis de la eficacia de la Suspensión.

Alf Ross es por excelencia el representante de la corriente del pensamiento del Realismo Jurídico Escandinavo, sin embargo, pese a las múltiples delimitaciones que hemos venido haciendo, es necesario hacer una más con el Autor.

³⁰ Ross, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1997, p. 18.

³¹ La autora Arenas Ceballos, Julieta, en su artículo *La suspensión en prevención como medida cautelar en el proceso contencioso administrativo*, nos explica textualmente: "Recordemos que la constitucionalización del derecho en el caso de la medida cautelar, se deriva de la tutela judicial efectiva, derecho fundamental previsto en la mayoría de los ordenamientos constitucionales modernos, entre otros Colombia, España, Alemania y Chile, que resaltan la importancia en el contexto jurídico de este derecho, que ha evolucionado hasta alcanzar la denominación de fundamental, al igual que en los tratados internacionales de derechos humanos y de lucha contra la corrupción, que garantizan no solamente el acceso a la administración de justicia, sino que este acceso sea oportuno y eficaz". Arenas Ceballos, Julieta, "La suspensión en prevención como medida cautelar en el proceso contencioso administrativo", *Univ. Sergio Arboleda*, Colombia, ISSN 1657-8953, núm. 9 (16), enero-junio de 2009, pág. 92.

³² La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre este punto y ha explicado que "el derecho a la tutela judicial *efectiva* implica que los jueces dirijan el proceso de manera que evite dilaciones y entorpecimientos indebidos, sin detrimento de los principios del debido proceso legal, cuando aquéllos puedan acarrear impunidad y frustrar la debida protección judicial de los derechos humanos". Caso Mack Chang, Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párrs., nota 11, párr. 207, y Bulacio, Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100 párr. 115).

No todas las obras de Alf Ross nos serán de utilidad para determinar y explicar la eficacia de la suspensión, ni tampoco todos los conceptos que él nos proporciona. Para tener una clara comprensión de nuestro tópico, debemos enfocarnos en lo esencial, para partir de bases sólidas y un desarrollo preciso³³.

Así las cosas, iniciamos por adoptar el concepto de *vigencia* del autor en cita, el cual deberá entenderse como: el conjunto abstracto de vidas normativas que sirven como un esquema de interpretación para los fenómenos del *derecho en acción*, lo que a su vez significa que estas normas son efectivamente obedecidas, y que lo son porque ellas son vividas como socialmente obligatorias.³⁴

Tal cual se abordó el término de *eficacia*, se conserva y reiteramos que, para concebirlo debemos hacer la relación y equivalencia del concepto en cita y dos más, que serán la validez y la comentada vigencia.

Así, el criterio de *existencia o vigencia de la norma* diría: un sistema jurídico *existe sólo si es eficaz*, es decir, si es aplicado de hecho por los órganos; así deducimos que, *eficacia es la norma aplicada en la realidad*, más allá de la jurídica, una aplicación empírica u observable.³⁵

Ahora bien, como se dijo anteriormente, la *eficacia* tiene estrecha relación con la validez, cuando esta última se define como el derecho que es eficazmente vivido. El concepto de *validez* puede usarse incluso como sinónimo de *eficacia jurídica*, esto al referirnos a la existencia efectiva y real de una norma o de un sistema jurídico, por oposición a los meros proyectos de normas o a las reglas o pautas imaginadas.³⁶

Según nuestro Autor, la rama que se ocupa del *derecho en acción*, es decir de la norma que se aplica, es denominada *sociología jurídica*, mientras

³³ Carretero, Mario, *Constructivismo y Educación*, 2ª edición, México, Progreso, 2009, p. 25.

³⁴ Ross, Alf, op. cit. p.18

³⁵ ROSS, Alf. *El Concepto de Validez y otros ensayos*, 6ª Edición, México, FONTARAMA, 2014, p. 113.

³⁶ *Ibidem*, p. 97

que aquella que se ocupa de las *normas jurídicas* es denominada ciencia del derecho³⁷.

Para nosotros la más importante será la Sociología Jurídica, en virtud de que en los Capítulos Primero y Segundo, nos enfocamos en el contenido y la letra de la ley, por lo que, si deseamos conocer la eficacia de la suspensión, tendremos que complementar el estudio con el enfoque sociológico.

Sin embargo, no debemos confundir lo relatado, pues no se trata de excluir totalmente el enfoque de la *ciencia jurídica* en nuestro análisis, más bien de preponderar el de la *sociología jurídica*.

Esto viene a ser congruente cuando recordamos que el *derecho en acción* y las normas jurídicas no son dos esferas independientes de existencia, sino aspectos diferentes de una misma realidad, por tanto la ciencia jurídica y la sociología tendrán que estar presentes en el estudio que desarrollamos.

Siguiendo la línea marcada, nos valdremos de la ciencia del derecho, cuando debamos dirigir nuestra atención al contenido abstracto de las directivas (*literalidad jurídica o normativa*) y no a las realidades del derecho en acción.

Para lograr lo anterior, la *ciencia del derecho* tendrá que colaborar con nuestra investigación, bajo dos vertientes generales: a) la de descubrir el contenido ideal- podríamos también llamarlo ideología- que funciona como esquema de interpretación para el derecho en acción; y b) la de exponer esta ideología como un sistema integrado. Puesto que la *ciencia del derecho* se ocupa de normas, puede ser denominada normativa, pero es menester evitar confusiones acerca de esta expresión, ya que el carácter normativo de la ciencia del derecho significa, que se trata de una doctrina referente a normas, y no de una doctrina compuesta de normas como antes se explicó. No tiene como fin *postular* o expresar normas, sino establecer que éstas son *derecho vigente*³⁸.

³⁷ *Ibidem*, p. 121

³⁸ Ross, Alf, *op. cit.* p. 19

Para que esto quede aún más claro, diremos que la *ciencia del derecho* es normativa en cuanto descriptiva de normas y no en cuanto expresiva de ellas.

Ahora bien, la *ciencia del derecho*, será útil, en la medida en que evite separarse de la sociología jurídica.

Ello en razón de que, aun cuando el jurista no se ocupe del nexo que conecta la doctrina con la vida real, éste existe. Se encuentra en el concepto de *derecho vigente* que, tal como hemos visto, es parte esencial de todas las proposiciones doctrinarias. Porque este concepto, de acuerdo con nuestro análisis provisional, alude a la efectividad de las normas en tanto que constituyen un hecho social.

El juez no está motivado exclusivamente por las normas jurídicas; lo está también por fines sociales y por la captación teórica de las conexiones sociales relevantes para el logro de aquellos fines³⁹.

Por esta razón se ha reclamado a la *ciencia del derecho*, especialmente en tiempos recientes, que dirija su atención a las realidades de la vida social. Esto demuestra además, que los límites entre la ciencia del derecho y la sociología jurídica no son claros sino que descansan en una diferencia relativa de enfoque e interés.

La *sociología jurídica*, a su vez, atiende al *derecho en acción*, a la conducta jurídica y a las ideas que operan en esta conducta, situación que impide que pueda ser separada de la *ciencia del derecho*; porque además, los fenómenos sociales, que son el tema de la sociología jurídica, solo adquieren su carácter específico cuando son puestos en relación con las normas del derecho vigente.

Así las cosas, la *sociología jurídica* trata de descubrir correlaciones invariables en el *derecho en acción*, enfocando el problema desde el punto de vista de la historia y la sociología general (optativamente o en relación).

³⁹ *Ibidem*, p. 20

En síntesis, acudimos a la *sociología jurídica* porque se refiere a la realidad jurídica social, concreta y viviente; y por la posibilidad que nos da de lograr una interacción entre el derecho y la sociedad, como campo de investigación.⁴⁰

Ahora bien, las dos ramas principales del estudio del derecho- *la ciencia del derecho y la sociología jurídica*- pueden a su vez ser subdivididas: la primera en dogmática jurídica o ciencia del derecho en sentido estricto, historia del derecho y derecho comparado; la última en sociología jurídica fundamental y sociología jurídica aplicada. De esta ramificación, solo necesitaremos de la Sociología Jurídica aplicada.⁴¹

Con lo anterior no se deduce la falta de utilidad de la Sociología Jurídica Fundamental, claro que podría ayudarnos en nuestro análisis, pero corremos el riesgo de complicar la óptica de nuestro objeto de estudio. Esto es así por los objetivos que persigue esta clase de Sociología, donde el principal será el de estudiar las características generales del derecho en acción, de su estructura y su dinámica. Como se observa, la prioridad es descriptiva, de forma unilateral, lo que nos lleva a excluir las relaciones entre el derecho de acción y la realidad social, que es finalmente nuestro mayor anhelo intelectual.

Contrario a lo anterior, la *Sociología Jurídica Aplicada*, tiene un campo de estudio que es determinado y estructurado según los problemas prácticos (*justo el empirismo que necesita nuestro tópico*). Se ocupa de los hechos y relaciones que tienen importancia para los problemas prácticos de la legislación⁴² (es lo que se pretende, una reforma legislativa apegada a la realidad social).

Esto quiere decir que la Sociología Jurídica Aplicada, no solo nos ayudará a estudiar el problema central de la investigación, además nos apoyará con la correcta solución que le demos a éste, pues la propuesta de reforma que resulte del siguiente análisis, estará cabalmente dotado de los

⁴⁰ Ross, Alf, *op. cit.* p.19.

⁴¹ *Ibidem*, p. 21.

⁴² Ross, Alf, *op. cit.* p. 20.

contenidos que la directriz de la *sociología jurídica aplicada*, marque para su rotundo éxito.

3.3. Aplicación teórica del Realismo Jurídico Escandinavo, a través de la Sociología Jurídica Aplicada.

De forma conclusiva podemos afirmar que el modelo epistemológico elegido, servirá para explicar la eficacia de la suspensión, porque éste analiza al derecho como una realidad trascendente y no algo inmanente o meramente ideal, lo cual conjuga armónicamente con nuestra investigación. Recordemos que nuestro interés no solo está en ver el defecto de la norma, sino su impacto en la realidad del gobernado.

En aras de mayor precisión, se determina que será el Realismo jurídico escandinavo, principalmente de Alf Ross, el que específicamente nos ayudará a tener la certeza de que estamos, no solo frente a deficiencias normativas, sino ante afectaciones reales a los gobernados de la Ciudad de México.

Lo anterior en virtud de que la letra de la ley viene a ser insuficiente para nuestro estudio, pues ésta, puede exponernos los derechos fundamentales que son violados por las irregularidades legales, incluso podría mostrarnos claramente la viabilidad para una reforma de la ley, por la incongruencia o lagunas jurídicas que presenta⁴³, pero no va darnos los datos suficientes para observar la afectación que existe, respecto a los gobernados, por su aplicación.

Finalmente, y siguiendo la misma línea teórica, se elige a la rama, que deriva del realismo jurídico escandinavo de Alf Ross, denominada Sociología Jurídica Aplicada, como instrumento de orientación para la recolección y análisis de datos, así como confrontación de los mismos con la norma y la doctrina, para determinar la eficacia de la suspensión, .

⁴³ Platas, María del Carmen, *Filosofía del derecho- Argumentación jurisdiccional*, 3^{ra} Edición, México, Porrúa, 2010, p. 180.

Ello en razón de que dicha disciplina, describe las condiciones prevalecientes en la sociedad y analiza los cambios que puede provocar una nueva legislación. Esto genera que, el resultado de tales estudios, se conviertan en una guía valiosa para el legislador o para quien trabaja con los problemas desde el punto de vista de aquél⁴⁴.

Así las cosas, la sociología jurídica colaborará con nuestro proyecto para lograr de él una posible y benéfica propuesta de reforma para perfeccionar y elevar la eficacia de la medida cautelar.

En otras palabras, la sociología jurídica aplicada, como derivada del Realismo Jurídico Escandinavo, junto con otros postulados del mismo modelo; será el canal para exponer, explicar y analizar sistemáticamente: la *Eficacia de la Suspensión, como medida cautelar, dentro de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México*; esto en un tiempo y lugar determinado, que más adelante se establecerá como *periodo de los datos*, dándole a nuestra investigación un especial carácter empírico.

⁴⁴ Con mucha frecuencia los estudios de *sociología jurídica* no se presentan en forma independiente, sino como parte del trabajo oficial de reforma legislativa.

CAPÍTULO CUARTO

EFICACIA DE LA SUSPENSIÓN EN LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

“El razonamiento y la enseñanza no tienen, quizá, fuerza en todos los casos, sino que el alma del discípulo, como tierra que ha de nutrir la semilla, debe primero ser cultivada por los hábitos para deleitarse u odiar las cosas propiamente, pues el que vive según sus pasiones no escuchará la razón que intente disuadirlo, ni la comprenderá.”

Aristóteles

CAPÍTULO CUARTO

EFICACIA DE LA SUSPENSIÓN EN LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Es importante que no perdamos de vista que nuestro fin va más allá de explicar la eficacia o ineficacia de la ley, debemos comprobarla empíricamente y sobre todo, proponer una auténtica solución, es decir, plantear definitivamente la realidad normativa que necesitamos para la realidad social que se vive en la Ciudad de México.

En razón de lo anterior, nuestro principal argumento, para *explicar, razonar y analizar*, a la figura de la Suspensión, en torno a la ley que la contempla, será el *pragmático*, mismo que se formula con la intención de evidenciar: los medios empleados (*la Suspensión en nuestro caso*), con el fin que se pretende alcanzar (*la eficacia de la norma, como medida cautelar, hacia la ciudadanía*), para apreciar a la norma, con arreglo a sus consecuencias presentes o futuras.⁴⁵

Por ello iniciaremos analizando a la Suspensión, de manera fáctica, es decir, en su real materialización frente a los actos de autoridad que se impugnan en el juicio de nulidad, así como su relación con las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Posteriormente pasaremos a realizar un estudio fáctico de la eficacia de la Suspensión, con base en las deficiencias normativas y su consecuencia en la esfera jurídica del gobernado.

4.1 Trascendencia fáctica de la Suspensión en el juicio de nulidad.

La utilidad y necesidad de perfeccionar la figura jurídica de la Suspensión, como medida cautelar, tendrá que venir justificada en términos

⁴⁵ Perelman, Chaïm y Olbrecht-Tyteca, Lucie, *Tratado de la Argumentación*, 3ra Edición, Madrid, Gredos, 2009, p. 409.

de: el número de ciudadanos que la solicitan, a cuántos de ellos se les niega y cuántos otros se les concede.

Aunado a lo anterior, se deberá presentar un contraste entre, el número de suspensiones solicitadas, concedidas y negadas, con el número de sentencias que ha declarado nulo el acto de autoridad, impugnado en el juicio de nulidad y que originó la solicitud de la suspensión.

Lo anterior tiene una lógica muy elemental; si tenemos que, de 10 actos impugnados, 9 resultan jurídicamente nulificados por el Tribunal en comento, eso quiere decir que las autoridades que son demandadas ante dicho Tribunal, en su gran mayoría, efectivamente violentan los derechos de los ciudadanos, lo que se logra observar en la resolución de primera Instancia.

Ahora bien, si de 10 actos impugnados, solo se conceden 4 Suspensiones, entonces existe un problema grave, pues estamos hablando de que muy posiblemente, las 6 personas que no tuvieron acceso a la protección de la medida cautelar, realmente la necesitaban.

En este orden de ideas, el propio Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, a través de su área de acceso a la información y transparencia, presentó las siguientes cifras:

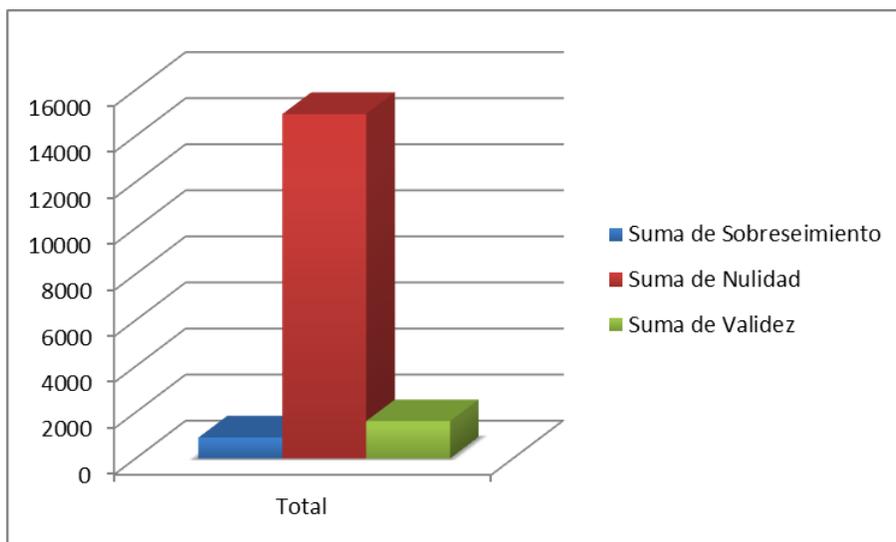
a) Nulidad, Validez y Sobreseimiento de los Actos impugnados ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

En el periodo que va del mes de Septiembre del año 2016, al mes de Septiembre del año 2017, el Tribunal de referencia, nos arroja los siguientes datos⁴⁶:

⁴⁶ Oficio: *TJACDMX/SGCD-45/2017*, Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 2017, p. 2.

Mes de la Sentencia	Nulidad	Validez	Sobreseimiento
Septiembre 2016	1300	154	98
Octubre 2016	1193	130	82
Noviembre 2016	1145	110	70
Diciembre 2016	713	75	49
Enero 2017	1008	112	53
Febrero 2017	1180	124	59
Marzo 2017	1308	143	101
Abril 2017	1016	138	80
Mayo 2017	1511	173	84
Junio 2017	1528	137	73
Julio 2017	762	61	29
Agosto 2017	1511	170	99
Septiembre 2017	777	94	34

Gráficamente los datos se expresan como sigue:



De 17,484 actos de autoridad, combatidos mediante el juicio de nulidad, 14,952 serán declarados nulos, es decir, ilegales y violatorios de derechos del ciudadano.

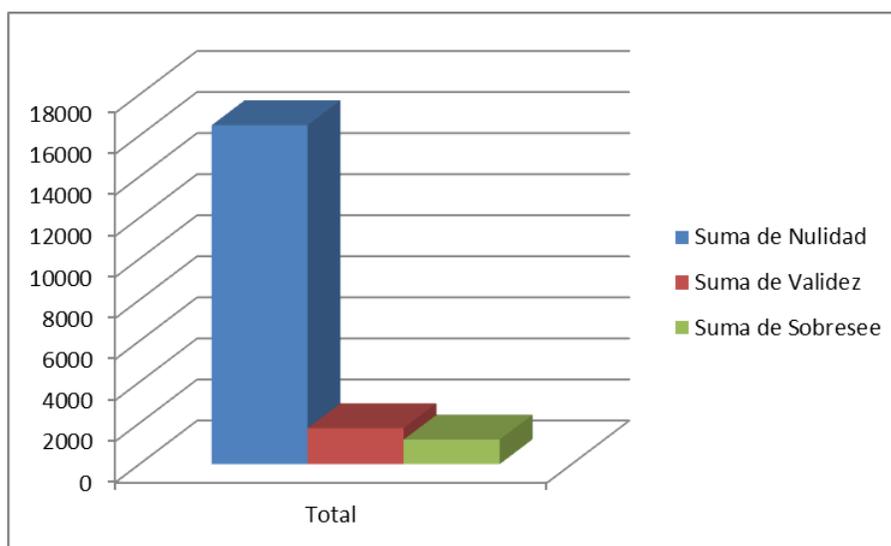
Ahora bien, en el periodo que va del mes de Octubre del año 2017, al mes de Octubre del año 2018, el Tribunal de referencia, nos arroja los siguientes datos⁴⁷:

Mes de la Sentencia	Nulidad	Validez	Sobreseimiento
Octubre 2017	1131	154	52
Noviembre 2017	1250	152	75
Diciembre 2017	728	90	46
Enero 2017	1334	122	86
Febrero 2018	1326	133	107
Marzo 2018	1182	122	98
Abril 2018	1465	158	114
Mayo 2018	1386	134	131
Junio 2018	1478	143	99
Julio 2018	675	66	40
Agosto 2018	1431	167	147
Septiembre 2018	1349	159	102
Octubre 2018	1765	149	96

En este caso, de 19,442 actos de autoridad, combatidos mediante el juicio de nulidad, 16,500 serán declarados nulos, es decir, ilegales y violatorios de derechos del ciudadano.

⁴⁷ Oficio: TJACDMX/SGCD-407 /2018., Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 2018, p. 3.

Gráficamente los datos se expresan como sigue:



Por todo lo expuesto, se comprueba empíricamente que, en la actualidad, cuando un ciudadano combate un acto de autoridad, existe la altísima probabilidad de que en el 84.86% de los casos, el acto sea efectivamente antijurídico y además lo afecte directamente en sus derechos.

Podemos arribar a nuestra primera conclusión: la mayoría de los actos que impugnan los particulares, resultan ser ilegales y violatorios a sus derechos. De 100 actos combatidos, 85 aproximadamente, serán ilegales y afectarán además a los ciudadanos (*condición de nulidad del acto controvertido*).

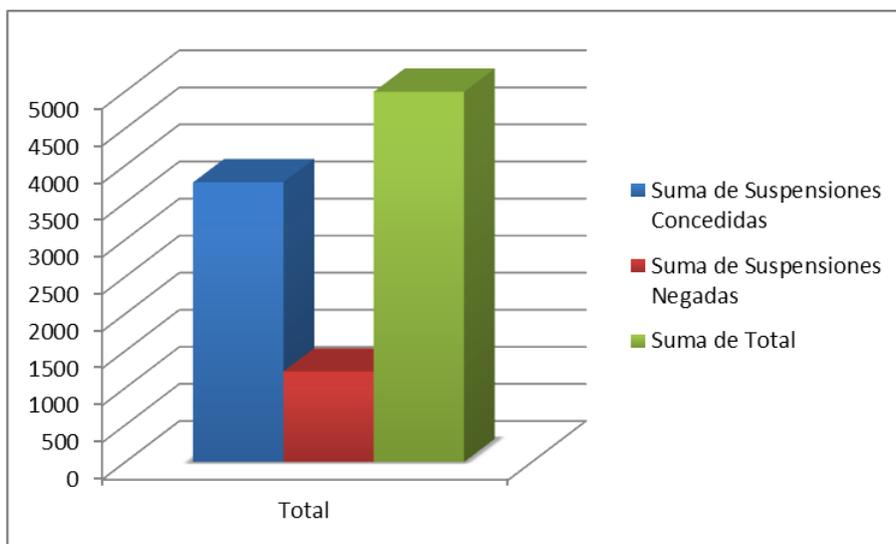
b) Suspensiones Negadas y Concedidas, por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

En el periodo que va del mes de Septiembre del año 2016, al mes de Agosto del año 2017, el Tribunal nos arroja los siguientes datos⁴⁸:

⁴⁸ Oficio: TJACDMX/SGCD-34/2017, Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 2017, p. 2.

Mes/año	Suspensiones Negadas	Suspensiones Concedidas	Total de Suspensiones al Mes
Septiembre 2016	137	280	417
Octubre 2016	94	344	438
Noviembre 2016	107	306	413
Diciembre 2016	56	210	266
Enero 2017	125	374	499
Febrero 2017	99	219	318
Marzo 2017	114	296	410
Abril 2017	68	255	323
Mayo 2017	128	395	523
Junio 2017	103	421	524
Julio 2017	64	184	248
Agosto 2017	126	487	613

La representación gráfica sería:



Esto significa que, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, de 4,992 Suspensiones que le solicitan, concede exactamente 3,771 y niegan 1,221. En términos probabilísticos, estaríamos hablando de que, existe un 75.54% de probabilidad de que se le conceda la Suspensión al gobernado.

Por lo que hace al periodo que va del mes de Octubre del año 2017, al mes de Septiembre del año 2018, el Tribunal nos arroja los siguientes datos⁴⁹:

Mes/año	Suspensiones Negadas	Suspensiones Concedidas
Octubre 2017	126	313
Noviembre 2017	105	355
Diciembre 2017	59	201
Enero 2018	110	374
Febrero 2018	77	308
Marzo 2018	64	281
Abril 2018	131	419
Mayo 2018	125	429
Junio 2018	76	371
Julio 2018	45	242
Agosto 2018	133	518
Septiembre 2018	141	323

Lo anterior se traduce en que, dentro del periodo en cita, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, de 5,326 Suspensiones que le solicitan, concede exactamente 4,134 y niegan 1,192. En términos

⁴⁹ Oficio: TJACDMX/SGCD-34/2017, Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 2017, p. 2.

probabilísticos, estaríamos hablando de que, existe un 77.61% de probabilidad de que se le conceda la Suspensión al gobernado.

Así las cosas, llegamos a nuestra segunda conclusión, que sería: El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, concede regularmente la Suspensión a la ciudadanía.

c) Relación entre, la ilegalidad del acto de autoridad, impugnado en el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y la concesión de la Suspensión.

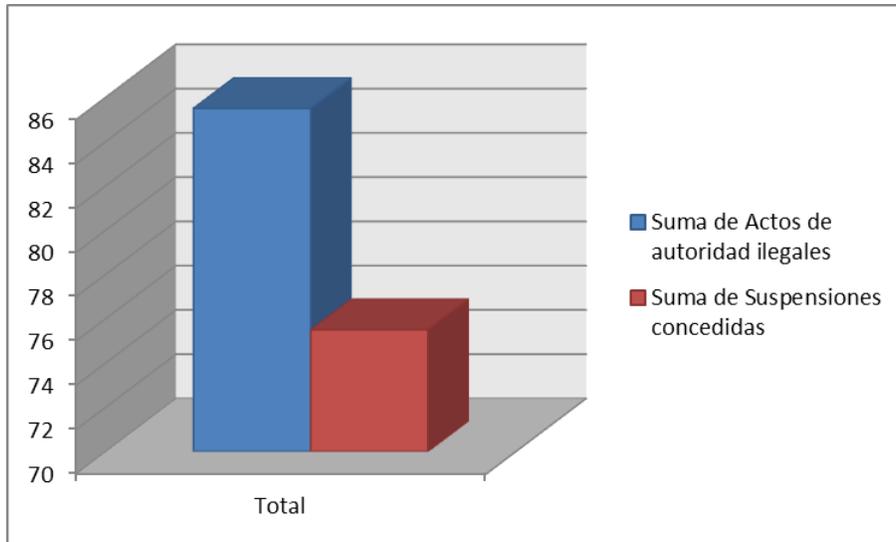
Ahora bien, basándonos en pruebas fehacientes, podemos deducir cuál es el nivel práctico de protección, con base en los datos analizados, de la Suspensión en su calidad de medida cautelar, frente al ilegal actuar de las autoridades que afectan a la ciudadanía.

Valores Media Suma de Actos de autoridad ilegales	Suma de Suspensiones concedidas
85.	75.

De acuerdo a los valores presentados por el conjunto de datos organizados, encontramos que, de 100 actos de autoridad combatidos en el multicitado Tribunal, 85 serán ilegales, así las cosas, tendríamos que tener que, de 100 Suspensiones solicitadas, contra los actos de autoridad combatidos por el ciudadano, 85 tendrían que ser concedidas de forma inmediata, atendiendo al índice de ilegalidad de las autoridades que actúan en la Ciudad de México.

Sin embargo, de 100 Suspensiones que son solicitadas por los ciudadanos, únicamente se conceden 75, es decir, diez puntos por debajo de la armonía pretendida.

Gráficamente se representa como sigue:



4.1.1 Conclusiones.

Por lo que desembocamos en nuestras conclusiones:

1. De acuerdo a las estadísticas y datos aportados por el propio Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la mayoría de los actos de autoridad que se impugnan, son efectivamente ilegales y afectan la esfera del gobernado. Esto es así en razón de que, de 100 actos de autoridad que se combaten en la litis, 85 *aproximadamente* son nulificados por el Tribunal, es decir, el gobernado acredita la ilegalidad del acto y la violación a sus derechos consignados en la ley.
2. La Suspensión solicitada al Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, no se concede con la frecuencia que debería, pues pese a que solo un 14.5 % de los actos que controvierten los particulares, resulta legal; casi un 30% del total de las Suspensiones solicitadas, son negadas.
3. Las gráficas, los porcentajes y las tablas numéricas, deben ser prueba empírica del riesgo que viven los habitantes de la Ciudad de México, frente a las Autoridades Administrativas que allí actúan; pues el Tribunal en comento, nos ha ilustrado que rara vez las demandadas actúan dentro de los marcos de la ley.

4. Ahora bien, de acuerdo los análisis efectuados, el fenómeno social que se presenta en la Ciudad de México, nos muestra que los ciudadanos se encuentran en un constante riesgo de que se les violen sus derechos (fundamentales u ordinarios) y con ello se les lesione en los distintos ámbitos de su realidad. Es bajo dicha óptica que se debe, urgentemente, perfeccionar la Suspensión, en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para que en la medida de lo posible, los gobernados cuenten con un instrumento eficiente que logre salvaguardar sus derechos cuando se vean amenazados por las autoridades administrativas de la Ciudad de México. Más aún cuando ni siquiera la concesión de la Suspensión tiene los niveles esperados para el alto índice de ilegalidad que presentan las autoridades demandadas en los juicios de nulidad en dicha entidad federativa.

4.2 Análisis fáctico-normativo de la eficacia de la Suspensión.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, vigente desde el 11 de junio de 2011, establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como las garantías para su protección.

Con el anterior enunciado normativo, el Estado mexicano no sólo reconoció ciertos derechos humanos como la libertad y la igualdad, sino además se comprometió a garantizar su eficacia en la práctica⁵⁰, que es el punto toral de nuestra investigación para con la medida cautelar de la suspensión.

Para determinar la eficacia de la Suspensión, nos concentraremos en tres aspectos fundamentales, que son:

⁵⁰ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2012, pág. 17.

◆ Requisitos para conceder la Suspensión:

Se revisará lo que se le exige al gobernado para ser beneficiado por la medida cautelar.

◆ Formas de conceder la Suspensión.

La *forma* en como proceda esta medida cautelar es decir, si es a petición de parte, de oficio, o en su caso, ambas.

◆ Plazos procesales de la Suspensión:

1. Plazo que tiene el Tribunal para notificar la concesión de la Suspensión.
2. Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de reclamación.
3. Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de queja.

La finalidad será dilucidar si la medida cautelar que revisamos, es eficaz normativamente, es decir, cuenta con los elementos y la redacción idónea para lograr sus particulares fines en ámbito fáctico.

4.2.1. Requisitos para conceder la Suspensión:

El primer requisito para conceder la Suspensión, señalado por la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en su artículo 72, es que la medida se solicite en cualquier etapa del juicio y hasta antes del dictado de sentencia. Además específica, que la medida cautelar no deberá perjudicar el interés social, o contravenir disposiciones de orden público.

Posteriormente el artículo 73 de esta misma norma, establece como condiciones de su concesión, que los actos que se impugnen se hayan ejecutado y afecten a los demandantes, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad o el acceso a su domicilio particular, cuestión que deberán acreditar los demandantes.

De los requisitos en comento, el que acapara nuestra atención, es el del artículo 72, ya que condiciona la procedencia de la Suspensión, a la presentación previa de una demanda de nulidad.

El debate sobre la concesión de la Suspensión, previa a una demanda de nulidad, no es nuevo, de hecho, se tiene registro de una tesis titulada “Admisión previa de la suspensión de los actos reclamados, a la demanda de amparo de doble instancia” del año 2002.

Aunque la tesis no versaba sobre la materia administrativa, si abordaba la problemática de la concesión de la Suspensión y la admisión de la demanda. El principal argumento de la tesis fue, que de acuerdo a la naturaleza jurídica de las medidas cautelares, la jurisprudencia y la Ley de Amparo; la presentación de la demanda de amparo no impide que la suspensión de los actos reclamados se provea en primer lugar, antes que la demanda de garantías⁵¹.

En este caso, la tesis planteaba la necesidad de que la medida cautelar existiera de manera previa a la admisión de la demanda de amparo, siempre que dicha demanda hubiera sido presentada. En este caso, la hipótesis manejada era la siguiente: Sí el gobernado acude oportunamente a los Tribunales para solicitar la protección de la justicia, a través de la Suspensión, y ésta le es negada por prevenciones a la demanda, el gobernado que subsane y logre la admisión, corre el riesgo de quedarse sin materia por la demora de la Suspensión.

Con el tiempo, el tema de la Suspensión y la demanda de amparo siguió discutiéndose, no solo en los foros académicos, también en la jurisprudencia, como bien lo referimos en el criterio 1a./J. 25/2018 (10a.) de septiembre de 2018, donde se estableció claramente que la Suspensión puede llegar a tener vida jurídica, aun cuando la demanda ni siquiera logre ser admitida. De aquí la lógica de entender que la demanda de nulidad no debe ser una condición para la concesión de la Suspensión, pues la medida cautelar debe su existencia a

⁵¹ Saldaña Meneses, Fernando, *Admisión previa de la suspensión de los actos reclamados, a la demanda de amparo de doble instancia*, UNAM, Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Ciudad Universitaria, p. 126.

un estado de urgencia, donde peligran los derechos de los gobernados y la posibilidad de ejecutar la futura sentencia definitiva.

La problemática de aceptar que la Suspensión puede tener efectos jurídicos sin desprenderse de una demanda, deriva de la concepción formalistas de la instrumentalidad que la doctrina le ha dado.

Lo anterior en razón de que toda la teoría general de medidas cautelares responde a una construcción doctrinal que se ha ido formando en el tiempo, tomando como referencia un hecho indudable de la realidad jurídica, la existencia del proceso⁵².

Por ello, las Suspensión se presenta como un instrumento a través del cual, los órganos jurisdiccionales cumplen la función, tradicional y constitucionalmente asignadas, de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Ni el juzgador puede realizarse de forma inmediata, ni el hacer ejecutar lo juzgado es instantáneo.

En otras palabras, la instrumentalidad es aquella característica configuradora de las medidas cautelares que las vincula a un proceso principal, al que sirven, garantizando la efectividad de su resultado⁵³.

Sin embargo, es necesario entender que dicha instrumentalidad no implica condicionar, en un inicio, la existencia de la Suspensión a la demanda de nulidad.

Si bien es cierto, la Suspensión podrá ser condicionada, para su permanencia en el mundo jurídico, a la presentación y admisión de una demanda de nulidad, también lo es que su existencia, puede ser válidamente aceptada sin la compañía de una demanda.

La relevancia de aceptar esta oportunidad procesal, radica en el nivel de eficacia que pretendamos darle a la medida cautelar, ello en beneficio del gobernado. Entre más sean las posibilidades que tenga el ciudadano para

⁵² Calderón, Cuadrado, María Pía, *Las medidas cautelares indeterminadas en el proceso civil*, Editorial CIVITAS, S. A., 1992, Madrid, pág. 34

⁵³ Calamandrei, Piero, *Introducción al Estudio Sistemático de las Medidas Cautelares*. 3ra Edición, Ara Ediciones, 2006, pág.21.

lograr la concesión de la Suspensión, mayor será la eficacia de ésta para los fines que persigue.

Ahora bien, el establecer una demanda de nulidad, como requisito de la Suspensión, es excesivo, porque para concederla no se entra al estudio de la demanda en sí, esto en razón de que la acción cautelar tiene como condición, no la existencia de un derecho, sino la apariencia del derecho. Esto significa que, una vez considerada tal apariencia, la acción cautelar está, sin más, en relación al peligro, plena y definitivamente fundado⁵⁴.

Aquí es importante recalcar que, aunque respecto de ciertos temas la doctrina todavía no ha alcanzado una *communis opinio*, por ejemplo, el relativo a la propia naturaleza jurídica de la actividad cautelar o acerca del alcance que puede concedérsele en concreto a las medidas, se tiene asumido que la procedencia de una medida cautelar está supeditada al cumplimiento de unos presupuestos y que corresponden a la apariencia de derecho y al peligro en la demora. Ambos presupuestos, a los que suelen agregarse, ya no tanto basado en elaboraciones científicas, sino debido a condicionamientos de derecho positivo; el requisito de la caución, han sido tradicional y universalmente conocidos como *fumus boni iuris* y *periculum in mora*⁵⁵ y, a pesar de no tener siempre una formulación explícita en los textos legales, la doctrina ha sido unánime en exigirlos⁵⁶.

Sin embargo, como podemos observar, una demanda no figura entre dichos requisitos de existencia cautelar, más bien se coloca como una

⁵⁴ Arenas Ceballos, pág. 92.

⁵⁵ Una atinada definición sería la de Marín González: "En mi opinión, los motivos graves y calificados a que alude la norma deben entenderse referidos a los razonamientos que justifiquen que la adopción de la medida en un momento previo al proceso es la única manera de asegurar la efectividad de la sentencia. La gravedad se relaciona con la importancia o entidad de las razones invocadas y la calificación se relaciona con la concurrencia de todos los requisitos necesarios para la concesión de la medida". Marín González, J. C. *Tratado de las medidas cautelares*. Doctrina, Jurisprudencia, antecedentes históricos y derecho comparado, Editorial Jurídica, Santiago, 2016, p.p. 385-386.

⁵⁶ Gonzalo Cortez, Matcovich, "Contribución al estudio de las medidas cautelares previas a la demanda en el proceso civil chileno", *Revista de Derecho*, Chile, Vol. XXX, Número 1, junio 2017, pág. 240.

condición de permanencia, pues es claro que dentro de un plazo razonable⁵⁷, la parte actora deberá ingresar la demanda que guarde completa relación con la suspensión concedida.

Para observar la complejidad y la necesidad de la propuesta, es necesario considerar que actualmente, con tal de obtener la inmediata protección de la Suspensión, miles de gobernados presentan su demanda de nulidad, mismas que, por la urgencia y precipitación del caso, terminan siendo prevenidas por los Tribunales, lo cual provoca nuevas actuaciones procesales, mayor carga de trabajo para los juzgadores y un retraso importante en los procesos judiciales.

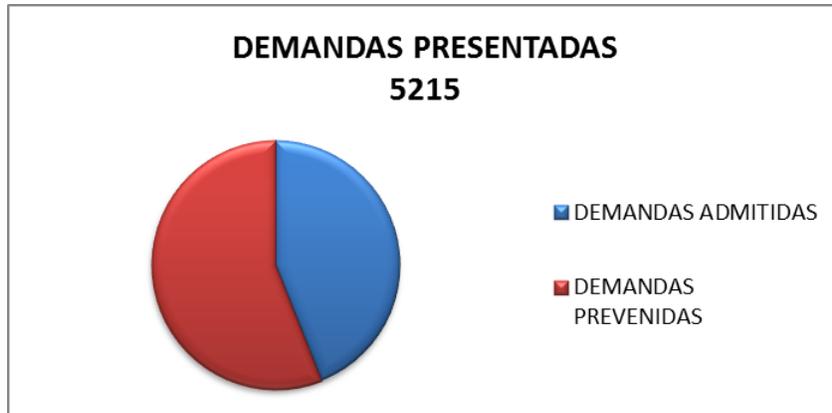
La elaboración de una demanda no es sencilla, porque deben conjugarse, en términos generales, cuatro elementos fundamentales: hechos, derecho, pruebas y argumentación. Por ello es importante que, tanto demanda, como la suspensión, tengan una regulación inicialmente separada, dándole la oportunidad al gobernado de gozar de los beneficios de la última, y presentar integralmente la primera.

Cabe mencionar que, de acuerdo a los datos arrojados por la Secretaría General de Copilación y difusión, de la Unidad de Transparencia, del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; en el periodo que va de octubre/2016-octubre/2017, se han presentaron 5,215 demandas de nulidad con solicitud de Suspensión, de las cuales, 2,922 fueron prevenidas y 2293 admitidas sin prevención⁵⁸.

Gráficamente, el resultado sería:

⁵⁷ Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Europea de Derechos Humanos han señalado que el concepto de plazo razonable debe analizarse a la luz de 3 criterios: I) la complejidad del asunto; II) la actividad procesal del interesado; y III) la conducta de las autoridades públicas. Carvajal Martínez, Jorge Enrique, Guzmán Rincón, Andrés Mauricio, "¿Justicia demorada? El tiempo de los derechos en el Sistema Interamericano", Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Colombia, ISSN: 2390-0016, Vol. 47, núm. 126, enero-junio de 2017, pp. 143-167.

⁵⁸ Oficio: TJACDMX/SGCD-383/2018, Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 2018, p. 2.



Más del 50% de las demandas presentadas, fueron prevenidas por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Esto se traduce en que, la mitad de todas las solicitudes de suspensión, se estudiaron y fueron acordadas sin contar con una demanda de nulidad admitida o con vida jurídica.

Ahora bien, el mismo órgano de transparencia, informó que en el periodo Octubre/2017-Septiembre/2018, se han presentaron 5,326 demandas de nulidad con solicitud de Suspensión⁵⁹, de las cuales, 2,276 fueron prevenidas y 3050 admitidas sin prevención.

Gráficamente el resultado sería:



⁵⁹ Oficio: TJACDMX/SGCD-379/2018, Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 2018, p. 3.

Como lo muestran las gráficas, seguimos oscilando aproximadamente en un 50% de demandas prevenidas, pero que solicitan la suspensión⁶⁰. Por tanto, en la práctica podríamos afirmar que el requisito de contar con una demanda de nulidad, solo ha generado un cúmulo de prevenciones por parte de los Tribunales, y de todas formas, por los criterios jurisprudenciales, se ha tenido que estudiar e incluso conceder la medida cautelar.

Es por ello que, en aras de lograr una Suspensión eficaz, debemos reformar la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para que le permita al gobernado, solicitar la Suspensión, sin la necesidad de una demanda de nulidad, estableciendo el plazo razonable de 10 días para su presentación.

Lo anterior colaborará para que el ciudadano, tenga la oportunidad de gozar inmediatamente de los beneficios de una medida cautelar, presentar integralmente la demanda de nulidad e incluso omitir actuaciones procesales de prevención, lo que haría su litigio más ágil; con todo ello se le garantizaría, de manera plena, una Suspensión realmente eficaz.

Aunado a lo anterior, se agrega que, elevar la accesibilidad de la Suspensión, eliminando el requisito de una demanda de nulidad, sería en palabras de la investigadora y teórica Maite Aguirrezabal Grünstein, un “método de acceso a la justicia”, que justamente es aquel que incluye propuestas de reformas globales que trastocan el sistema procesal para asegurar la eficacia de los nuevos derechos surgidos en el Estado de derecho⁶¹.

⁶⁰ Benjamín Marcheco, ha expresado muy bien la controversia entre las medidas cautelares y los plazos, escribiendo textualmente al respecto: “Las providencias cautelares representan una conciliación entre dos exigencias de la justicia frecuentemente opuestas: la celeridad y la ponderación; entre hacer las cosas pronto pero mal, y hacerlas bien, pero tarde, las providencias cautelares procuran, ante todo, hacerlas pronto, dejando que el problema del bien y el mal, esto es, el de la justicia intrínseca de la decisión, se resuelvan más tarde, con la necesaria ponderación, en las reposadas formas del proceso ordinario”. Marcheco Acuña, Benjamín, “La tutela cautelar en lo contencioso-administrativo. El caso de Cuba”, *Revista Opinión Jurídica Universidad de Medellín*, Colombia, ISSN 1692-2530, Vol. 14, N° 28, julio-diciembre 2015, pp. 215-234.

⁶¹ Aguirrezabal Grünstein, Maite, “Recepción de la medida cautelar innovativa y su delimitación con otras normas de tutela cautelar”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Colombia, ISSN: 0120-3886, Vol. 45, No. 122, enero-junio de 2015, pp. 35- 66.

Mientras la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, siga condicionando la existencia de la Suspensión, a una demanda de nulidad, no se alcanzará una verdadera eficacia de la misma.

4.2.2 Formas de conceder la Suspensión.

De acuerdo al artículo 71 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la suspensión sólo podrá ser acordada, a solicitud del actor, por el Magistrado Instructor que conozca del asunto.

Lo anterior se traduce en un sencillo hecho, si la medida cautelar no se solicita, no se otorga. Aunque el juzgador pueda percatarse del riesgo inminente que corre la materia de la litis, los derechos fundamentales o la esfera del gobernado, éste deja de tener facultades para dar la protección oportuna y debe esperar a que le sea formalmente solicitada.

Aunque es probable que una persona, que no solicita una medida cautelar, no la requiera; también es probable que esa persona no alcance a ver la gravedad o posibles afectaciones que puede provocarle la ausencia de una Suspensión.

De aquí deviene justamente la temida ineficacia de la Suspensión, ya que ésta, pudiendo ser concedida oficiosamente bajo el experto criterio del juzgador, por el desatinado texto que guarda hoy la Ley de Justicia Administrativa, dicha protección no se verá reflejada.

En otras palabras, los juzgadores son los expertos en el derecho, tiene la capacidad de ver integralmente la situación real de la litis y deben ser los primeros en actuar para salvaguardar los derechos fundamentales de los gobernados; por ello, omitir la facultad del Magistrado Instructor, para pronunciarse oficiosamente sobre la Suspensión, equivale a restarle eficacia a la medida cautelar en comento.

Es por ello que tenemos muy claro que, el que la Suspensión solo pueda ser concedida a petición de parte, de acuerdo a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, representa un explícito retroceso en la historia jurídica de las medidas cautelares, que se han venido construyendo en pro de la más alta protección a la ciudadanía, que guarda una desventaja natural frente al Estado y sus órganos, de ahí la importancia de crear una amplia tutela judicial.

Incluso el propio Ruíz Piñeiro, bien explicaba que el derecho a la tutela se satisface, facilitando la ejecutividad para que pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión.⁶²Dicha decisión radicaba esencialmente en la información y contradicción que se desprendiera del expediente, no de la solicitud expresa que la persona hiciera en el mismo.

Siendo aún más precisos, podemos decir que la imposibilidad de conceder de Oficio una medida cautelar, la hace ineficaz desde que configura una violación intrínseca al *derecho a la tutela cautelar*, inserto en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, lo que, visto por su envés, significa el deber que tienen tanto la Administración como los Tribunales de acordar la medida cautelar que sea necesaria para asegurar la plena efectividad del acto terminal (resolución administrativa o, en su caso, judicial)⁶³.

Además, como se analizó en el capítulo que antecede, los criterios jurisprudenciales, desde el año 1989, se han pronunciado a favor del argumento que se plantea, teniendo reiteración en el año 2014, por ejemplo, donde se confirmó la necesidad de que el Juzgador tuviera la responsabilidad

⁶² Ruiz Piñeiro, Fernando Luis, *Las Medidas Cautelares en la Ley 29/1998*, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso administrativa. Análisis doctrinal y jurisprudencial. 2 Edición, Thomson Aranzadi, Navarra 2008., pág. 7

⁶³ Cara Fuentes, Elena Isabel, *Medidas Cautelares y Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Problemática y Soluciones)*, Fundación Asesores Locales, 2014, España, pág. 35.

de conceder de Oficio una medida cautelar, ello ponderando la manifiesta irreparabilidad del acto reclamado y la urgencia de la medida.

Es por lo antes dicho que, establecer la concesión de la Suspensión, únicamente a petición de parte, es restarle al Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, un deber que hasta la fecha está contemplado por la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 126 y 127, donde a la letra expresa:

Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

Artículo 127. El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

I. Extradición; y

II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado.

Si la Ley de Amparo, que es directamente reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, establece la responsabilidad, a cargo del juzgador, de adoptar la medida cautelar necesaria para la protección pretendida; entonces la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, no tiene justificación jurídica para limitar la concesión de la Suspensión a sus gobernados.

Un referente importante es el estudio sobre la Suspensión de oficio, respecto a la Ley de Amparo, que hace José Manuel De Alba, quien explica que la medida es trascendente porque protege de manera distintiva a las demás ordinarias. Esto lo afirma con base en el contenido de la contradicción de tesis 3/95, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que cita: "los fundamentos de la suspensión de oficio se vinculan con el interés de la sociedad en dicha medida. Los jueces deben concederla aunque el interesado no la solicite. La manifiesta inconstitucionalidad del acto y el riesgo de un daño extremo e irreparable motivan la concesión de la suspensión de oficio, aun cuando esta medida no sea solicitada por el quejoso"⁶⁴.

Lo transcrito nos lleva a una lógica sencilla, y es que todos los gobernados, estén frente al tribunal que sea, deben tener acceso al más alto estándar de justicia, es decir, una impartición de justicia eficaz. No se trata de que aquellas personas que deban regularse por la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, gocen de menos protección que aquellas que les corresponde la Ley de Amparo. Ambas normas tienen la posibilidad de otorgar la Suspensión, incluso en materia administrativa, así que la protección y acceso a la Suspensión ordinaria y a la de oficio, no debe ser

⁶⁴ Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Herrera García Alfonso (coordinadores). *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución Mexicana de 1917, Pasado, Presente y Futuro*. Tomo II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pág. 10.

diferenciado; ambas deben guardar el mismo nivel de eficacia, es decir, de lograr los fines de la norma en la realidad del gobernado.

Claro, la autonomía que tiene la Ciudad de México para generar sus propias leyes no se discute, lo que si se reclama es que dichas leyes no tengan el nivel de protección, por lo menos, de las normas federales, que pueden ser válidamente estudiadas y consideradas a la hora de generar ordenamientos. Recordemos que el derecho del Estado debe ser interpretado como un sistema coherente. Esta práctica es la que hace de la unidad, derecho válido⁶⁵. Todas las normas que integran nuestro sistema jurídico, deben guardar cierta armonía, para lo cual, las normas federales pueden ser una guía válida.

Bajo dicha tesitura, solo lograremos una eficacia de la Suspensión, hasta que ésta pueda ser acordada de oficio y/o a petición de parte; por lo que la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, deberá ser modificada coherentemente por el legislador.

4.2.3 Plazos procesales de la Suspensión.

Una crítica que se hace a la nueva Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, es su inapropiada regulación de los plazos inherentes a los procesos de la Suspensión.

Para vislumbrar la falta en comento, se presentará un minucioso estudio de los tres plazos que son estratégicos para la lograr la eficacia de la medida cautelar.

a) Plazo que tiene el Tribunal para notificar la concesión de la Suspensión.

Es cierto que la Suspensión surte sus efectos desde que es concedida, sin embargo, si la autoridad demandada o responsable, no tiene conocimiento

⁶⁵ Castillejos Rodríguez, Francisco Javier, *La ratio iuris en la era de la postmetafísica. Jürgen Habermas y la nueva fundamentación teórico-discursiva de la filosofía del derecho*, México, UAM-Tirant Humanidades, 2014, pág. 26.

de la medida, es lógico que no la observe. Es por ello que el actuario del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, tiene en sus manos una labor sumamente importante para los alcances de la eficacia de la medida cautelar.

Además del personal adscrito al Juzgado, que tienen la complicada labor de llevar a cabo todas las actividades pertinentes para notificar los actos del Tribunal, la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, es la que establece la forma y los plazos en como deberán realizarse las citadas notificaciones.

De esta forma, el artículo 71 de la Ley en comento, establece que, de ser concedida la Suspensión, el Magistrado Instructor deberá darla a conocer, de manera inmediata, a las autoridades demandadas.

Desde aquí podemos observar el primer problema que guarda el ordenamiento, y es que la palabra “inmediato” no refiere específicamente a un número de horas o días, es incluso subjetivo o interpretable, más aún cuando las cargas de trabajo de los tribunales entran en juego.

Aunque directamente la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, no establece un plazo para notificar la Suspensión, cosa que es sumamente grave, éste puede ser ubicado por la lectura que se realice al artículo 25 de la propia ley:

Artículo 25. Cuando la Ley no señale plazo para la presentación de alguna promoción o para la práctica de alguna actuación, éste será de tres días hábiles.

Siendo así el caso, podemos considerar como tres días el plazo para notificar la concesión de una Suspensión. De aquí viene lo toral del problema ¿Será correcto el plazo de tres días hábiles para notificar una Suspensión?

Posiblemente si habláramos de tres días naturales, la eficacia de la suspensión se vería ciertamente menos afectada, pero establecer tres días hábiles es algo alarmante, más aún cuando se trata de una medida cautelar, que se pronuncia por un estado de urgencia, en donde corre riesgo la materia de la litis.

En este caso, para garantizar que se logren los efectos esperados de la medida cautelar, lo conducente sería establecer el plazo en horas y no días, es decir, máximo 24 horas, considerando siempre los días naturales.

Aunque este tipo de plazos se han hecho característicos de la materia penal, es necesario empezar a adoptarlos para otro tipo de circunstancias. Recordemos que la agilidad y pronta actuación de nuestros Tribunales, es decisiva para alcanzar una eficacia en cualquier figura jurídica.

De hecho, algunos tratados internacionales y legislaciones comparadas, ya consideran la celeridad como un requisito del debido proceso, lo que se define en lo que las distintas normativas entienden por plazo razonable.

Por ejemplo, el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable”, mientras que el artículo 25 garantiza “el derecho a un recurso sencillo y rápido”, referido a la tutela de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de cada país signatario⁶⁶.

Otro punto a considerar, es el precario escenario donde se debe dar la notificación, pues no olvidemos que se trata de dar a conocer una medida cautelar, por lo tanto, es evidente que ésta deberá ser prioridad, incluso frente a una resolución definitiva. Recordemos que si la Suspensión logra ser eficaz, entonces y consecuentemente, la Sentencia también lo será.

⁶⁶ Convención Americana sobre derechos humanos en la Conferencia Especializada Interamericana sobre derechos humanos (B-32), Pacto de San José, 7-22 noviembre de 1969.

Teniendo en cuenta lo anterior, es plausible realizar una regulación específica, y no general, de los plazos que regulan a la Suspensión, pudiendo hacer la suprema excepción de establecer 24 horas para la notificación, a las autoridades responsables, de la Suspensión otorgada al demandante.

b) Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de reclamación.

Continuando con los plazos, dentro del proceso de la Suspensión, en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; encontramos de nueva cuenta un exceso en los días que tiene la Sala del Tribunal, para resolver el Recurso de Reclamación, y los que tienen las partes para exponer lo que a su derecho convenga.

Para favorecer lo antes escrito, es necesario entender la importancia que tiene este tipo de recurso, el cual está contemplado en los artículos 113, 114 y 115 de la multicitada Ley de la materia. Su finalidad es controvertir los acuerdos que desechen la demanda o las pruebas, y concedan o nieguen la suspensión.

Esclareciendo un poco más, podemos decir que el Recurso de reclamación se interpone contra los acuerdos que no concedan la Suspensión. De tal suerte que una persona, a la cual se le niega la Suspensión, puede recurrir esta decisión y obtener una decisión favorable, que le permita tener acceso a la medida cautelar.

Hoy día este Recurso es sumamente utilizado por los demandantes en el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. De acuerdo a la Unidad de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, México, en el periodo que va de octubre/2017-octubre/2018⁶⁷, se

⁶⁷ Oficio: TJACDMX/SGCD-409/2018, Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 2018, p. 2.

interpusieron 1840 Recursos de Reclamación, esto frente a 17,629 juicios de nulidad interpuestos en el mismo periodo.

Gráficamente quedaría de la siguiente forma:



De aquí la importancia de contar con un Recurso de Reclamación altamente eficiente, dinámico y eficaz; que pueda responder a los tiempos propios de una medida cautelar urgente, pues como es evidente, la suspensión que devenga de la resolución dictada a éste, se encuentra en un plano alarmante para los fines de la propia medida cautelar.

Esto es así por el tiempo que ha transcurrido, entre el momento de la solicitud de la Suspensión y el momento de su concesión, que sería hasta la resolución al Recurso que revisamos.

Pese a la trascendencia del citado recurso, actualmente la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, no cuenta expresamente con un plazo para su resolución.

El artículo 115, se limita a señalar en su segundo párrafo, que la Sala resolverá lo conducente, una vez que las partes expongan lo que a su derecho convenga.

Así las cosas, es necesario remitirnos al artículo 25 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para conocer el plazo que tiene el Tribunal para resolver dicho Recurso:

Artículo 25. Cuando la Ley no señale plazo para la presentación de alguna promoción o para la práctica de alguna actuación, éste será de tres días hábiles.

De la lectura deducimos que son tres días hábiles los que tiene el juzgador para resolver el Recurso descrito, es decir, por lo menos una semana completa. Esto deja a los gobernados en el desconsolado plano de la eficacia, pues una medida cautelar emitida de manera tan tardía, difícilmente alcanzará los efectos que de ella esperan.

Lo anterior se agrava si consideramos que son tres días hábiles, los otorgados a las partes, para exponer lo que a su derecho convenga.

Considerando el plano de urgencia en el que naturalmente se desenvuelve el proceso del Recurso de Reclamación, respecto a la Suspensión, se propone que sean 24 horas, en días naturales, los que tenga la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para emitir legal resolución; mismo plazo que aplicaría para las manifestaciones de las partes en el proceso.

Solo acentuando la celeridad de la resolución del Recurso de Reclamación, es que se logrará garantizar la eficacia de la Suspensión, como medida cautelar en segunda instancia.

c) Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de queja.

Una de las razones por las cuales la Suspensión no llega a ser eficaz, es justamente por el usual desacato que hay por parte de las autoridades demandadas que deben observarla.

Aunque se han hecho importantes reformas y creación de leyes, para obligar a los funcionarios a que cumplan con las órdenes emitidas por el Poder Judicial, los resultados no han sido los más favorecedores, esto directamente en perjuicio de los ciudadanos.

Por ello la importancia de perfeccionar, en este campo, a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, pues la misma regula en su artículo 78, a la Queja como medio de defensa en contra del desacato o cumplimiento parcial a un orden de suspensión.

Como es de esperarse, las cifras presentadas por la Unidad de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, reflejan preocupantemente 9 desacatos/incumplimientos acusados mediante la Queja, por cada 10 suspensiones concedidas a los demandantes.

Los números exactos son: de octubre/2016-octubre/2017, se concedieron 3955 Suspensiones; sin embargo, en el periodo que va de septiembre/2016-septiembre/2017, se interpusieron 3425 Quejas en contra de su incumplimiento por parte de las autoridades responsables.

Gráficamente se expresaría de la siguiente forma:



Por lo que hace al intervalo de: octubre/2017-septiembre/2018, se concedieron 4134 Suspensiones⁶⁸; sin embargo, en el periodo que va de octubre/2017-septiembre/2018, se interpusieron 3535 Quejas⁶⁹ en contra de su incumplimiento por parte de las autoridades responsables.

Gráficamente se expresaría de la siguiente forma:



Es por ello que la Queja, como medio para impugnar el incumplimiento de una medida cautelar, debe ser atendido con la mayor celeridad posible, pues no obstante que un Tribunal ha determinado la procedencia de la medida, ésta no se ha materializado, lo que la vicia de ineficacia.

Pese a lo anterior, del análisis realizado al texto de los artículos mencionados, encontramos, en relación a la Queja, dos plazos excesivos, primero unos de tres días para que las autoridades responsables informen sobre el incumplimiento acusado, y después otro de cinco días para que la Sala del Tribunal dicte resolución a la Queja

Como se ha venido explicando, los plazos en torno a la Suspensión no pueden ser regulados como cualquier otro. Deben tener un carácter urgente y excepcional, por lo que no podemos hablar de días hábiles, más bien deberán

⁶⁸, Oficio: TJACDMX/SGCD-379/2018, Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 2018, p. 2.

⁶⁹ Oficio: TJACDMX/SGCD-412/2018, Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 2018, p. 2.

ser naturales, además de señalar máximo 24 horas para cualquier actuación que esté a cargo de autoridades o el mismo Tribunal en su caso.

La eficacia de la Suspensión, se mide por su materialización en el mundo jurídico y fáctico. Por ello es admisible que, si la Suspensión no se cumple oportunamente por las autoridades responsables, entonces no se alcance a actualizar la eficacia de esta figura jurídica.

4. 2. 4. Conclusiones.

Por lo que desembocamos en nuestras conclusiones:

1. Establecer una demanda de nulidad, como requisito de la Suspensión, es excesivo, porque para concederla no se entra al estudio de la demanda en sí, esto en razón de que la acción cautelar tiene como condición, no la existencia de un derecho, sino la apariencia del derecho.
2. En la práctica podríamos afirmar que el requisito de contar con una demanda de nulidad, solo ha generado un cúmulo de prevenciones por parte de los Tribunales, y de todas formas, por los criterios jurisprudenciales, se ha tenido que estudiar e incluso conceder la medida cautelar.
3. Permitir al gobernado solicitar la Suspensión, sin la necesidad de una demanda de nulidad, estableciendo el plazo razonable de 10 días para su presentación, lograría elevar los niveles de eficacia de la medida cautelar.
4. Los juzgadores deben ser los primeros en actuar para salvaguardar los derechos fundamentales de los gobernados, una vez que conocen de la litis; por ello, omitir la facultad del Magistrado Instructor, para pronunciarse oficiosamente sobre la Suspensión, equivale a restarle eficacia a la medida cautelar en comento.

5. Para garantizar los efectos esperados de la medida cautelar, lo conducente es establecer, en los procesos inherentes a ésta, el plazo máximo de 24 horas, considerando siempre los días naturales. Aunque este tipo de plazos son característicos de la materia penal, es necesario empezar a adoptarlos para la administrativa, donde también corren riesgo los derechos de los gobernados. Recordemos que la agilidad y pronta actuación de nuestros Tribunales, es decisiva para alcanzar una eficacia en cualquier figura jurídica.

CAPÍTULO QUINTO.

ESTUDIO COMPARADO DE LA EFICACIA DE LA SUSPENSIÓN, ENTRE MÉXICO Y ESPAÑA

“Los derechos de los ciudadanos son triunfos que se pueden contraponer a las directrices jurídicas y a las razones de Estado”.

Francisco Laporta

Entre el Derecho y la Moral.

CAPÍTULO QUINTO.

ESTUDIO COMPARADO DE LA EFICACIA DE LA SUSPENSIÓN, ENTRE MÉXICO Y ESPAÑA

Nuestro país no es el único que regula, a través del juicio de nulidad, la figura jurídica de la Suspensión, por el contrario, muchas naciones han establecido su propia normatividad al respecto, evidentemente bajo diferencias sustanciales y legislativas, las cuales responden a las necesidades sociales, económicas y políticas de cada territorio.

Así las cosas, esta realidad jurídica internacional, funge como una oportunidad para estudiar la *eficacia* de la figura que nos interesa, en relación a la normatividad existente y su aplicación; esta posibilidad ampliará el panorama científico de nuestro estudio y abonarán las ideas necesarias para estructurar una propuesta vigente y sobre todo aplicable en el campo del derecho, realizando para ello un estudio comparado entre España y México.

5.1 Estudio de Derecho Comparado México-España, a través del Método Funcional.

Para realizar el estudio de derecho comparado, se procede a valorar y discernir entre los distintos métodos, desde el punto de vista del resultado del cotejo.

En este orden de ideas, consideramos dos cuestiones al caso: si nos es congenial la exaltación de las analogías o, por el contrario, la de las diferencias. Siendo éste nuestro punto de referencia, que define la selección del método más idóneo para secundar las finalidades que perseguimos, así las cosas, nos debemos responder a la pregunta que lo sintetiza todo ¿Por qué comparar? La respuesta es simple, para conocer el nivel de eficacia de la Suspensión, como

medida cautelar, en el ámbito internacional y conseguir, en su caso, elevar dicho nivel.

El fin último de realizar el estudio comparativo, es conocer la eficacia de otra norma, a través del análisis que se realice de su cuerpo, en lo referente a la medida cautelar de la Suspensión; de tal suerte que logremos observar el nivel de eficacia que presenta ésta en la Ciudad de México, en contraste a otra legislación extranjera.

Ahora bien, como comparatistas, debemos iniciar nuestro estudio partiendo de situaciones jurídicas planteadas en términos factuales y no conceptuales.

Así las cosas, tenemos una problemática factual, que es en concreto: determinar la eficacia de la Suspensión, como medida cautelar, regulada en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para generar una propuesta que logre elevar la misma.

Esta es la razón por la cual, el estudio comparativo que realizaremos, debe centrarse en una legislación equivalente, que regulen situaciones semejantes, además de que compartan, con la figura jurídica que analizamos, el mismo fin.

En efecto, si comparamos la figura de la medida cautelar que nos interesa, con otra que este regulada en una norma notablemente diferente, ya sea por materia o ámbito de aplicación, los resultados no podrían aportarnos datos decisivos para determinar si la figura jurídica que estudiamos está correctamente regulada, toda vez que la estamos comparando con un ordenamiento que se encuentra dirigido a un sector poblacional completamente distinto al nuestro, y que posiblemente pretende alcanzar fines ajenos al de nuestra multicitada medida.

En razón de lo anterior, el *método funcional*, será el idóneo para realizar el estudio comparativo de derecho que pretendemos, toda vez que armoniza

totalmente con el material jurídico que se tiene y los objetivos que deseamos alcanzar, pues dicho instrumento de investigación, se constriñe en cotejar solamente entre aquello que cumple con el mismo cometido y con la misma función⁷⁰. Es precisamente esta limitación la que permite que se logre una verdad autorreferencial, pues aunque las normas son diferentes, las soluciones concretas, o sus funciones, son asimilables.

Así las cosas, el *método funcional*, puede resultar perfectamente útil para sostener las investigaciones comparatistas dirigidas a establecer determinados resultados: como el subrayado de los puntos comunes en detrimento de las diferencias, es decir, de las convergencias ocultas por las divergencias registradas en el plano de las construcciones técnico-jurídicas.

En este orden de ideas y de acuerdo al método funcional, las legislaciones que compararíamos serían:

- España:

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa;

- México:

Ley de justicia administrativa de la Ciudad de México, de 1 de Septiembre de 2017.

Las dos legislaciones cumplen con la funcionalidad establecida por nuestro método, lo cual permite que puedan ser contrastadas directamente con la normatividad que contiene a la Suspensión que nos interesa.

Así las cosas, las dos leyes tienen el mismo ámbito de aplicación (*son estatales*) por lo que comparten la misma jerarquía normativa; además pertenecen a la misma materia (*administrativo*); y lo más importante,

⁷⁰ Somma, Alessandro, *Introducción al derecho comparado*, Madrid, UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID, 2015, p. 161.

establecen la medida cautelar bajo los mismos fines (*tutela judicial, acceso a la justicia y salva guarda de los derechos del gobernado*).

El funcionalismo nos orilla a realizar un cotejo exhaustivo y de forma individual, pues solo así podremos observar con claridad las similitudes y diferencias que existen, entre la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; por lo cual tendremos que establecer, para presentar resultados ordenados y evidentes, los siguientes rubros como aspectos fundamentales de comparación:

◆ Requisitos para conceder la Suspensión/medida cautelar:

Se revisará lo que se le exige al gobernado para ser beneficiado por la medida cautelar.

◆ Formas de conceder la Suspensión/medida cautelar.

La *forma* en como proceda esta medida cautelar es decir, si es a petición de parte, de oficio, o en su caso, ambas.

◆ Plazos procesales de la Suspensión/medida cautelar:

4. Plazo que tiene el Tribunal para notificar la concesión de la Suspensión.
5. Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de súplica.
6. Plazo que tiene el Tribunal para resolver el incumplimiento de la Suspensión/medida cautelar.

Como se puede apreciar los tres rubros ya fueron desarrollados, en el Capítulo Segundo y Cuarto de la presente tesis, esto en relación a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, por lo que únicamente nos enfocaremos a la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de España, de tal forma que obtengamos una panorámica integral de ambas legislaciones y podamos llegar a las conclusiones sobre la efectividad de la medida cautelar.

5.2 Análisis normativo de la eficacia de la medida cautelar, dentro del juicio contencioso administrativo, en España.

Antes de abordar el desarrollo del estudio comparativo, es indispensable aclarar ciertos términos jurídicos de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, así como su vigencia y validez en el territorio español.

Iniciamos explicando que la Ley regula, según establece su artículo 1, las controversias suscitadas entre los gobernados y las Administraciones públicas.

Artículo 1.

1. Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración local.
- d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

Bajo dicha tesis, tenemos que es una Ley que, al igual que la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, regula la impugnación de los actos emitidos por las autoridades administrativas a nivel "estatal", haciendo una homologación entre una Entidad Federativa (el territorio mexicano se compone de 32 de ellas), y la Comunidad o Ciudad Autónoma (el territorio

español se compone de 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas).

Para ejemplificar lo anterior, podemos decir que, si una autoridad de la Ciudad de México emite un acto, y éste quiere ser impugnado, tendrá que aplicarse la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y presentarse tal impugnación ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Con la citada Ley española ocurre lo mismo, si una autoridad de la Comunidad Autónoma de España, vamos a suponer Valencia, emite un acto y éste quiere ser impugnado, entonces se deberá aplicar la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y presentar tal controversia ante el Juzgados de lo Contencioso-administrativo de Valencia. A diferencia de nuestro país, cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas, no emite su propia ley contenciosa para la controversia de los actos de sus autoridades administrativas, más bien se aplica una sola Ley, esta atenderá el fuero local, pero será aplicada en todo el país.

Ahora bien, la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, a diferencia de México, no establece el término “demanda” para referirse a la controversia de los actos de autoridad ante el Tribunal, utiliza para tal caso el término “recurso”, según se observa su propio cuerpo:

Artículo 25.

1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.
2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley.

No obstante lo anterior, la citada ley española también utiliza este término para referirse al medio de defensa que se interpone en contra de autos o resoluciones dictadas por los Tribunales, por ejemplo:

CAPÍTULO III
Recursos contra resoluciones procesales

Sección 1. Recursos contra providencias y autos

Artículo 79.

1. Contra las providencias y los autos no susceptibles de apelación o casación podrá interponerse recurso de súplica (*), sin perjuicio del cual se llevará a efecto la resolución impugnada, salvo que el órgano jurisdiccional, de oficio o a instancia de parte, acuerde lo contrario.
2. No es admisible el recurso de reposición contra las resoluciones expresamente exceptuadas del mismo en esta Ley, ni contra los autos que resuelvan los recursos de reposición y los de aclaración.
3. El recurso de súplica (*) se interpondrá en el plazo de cinco días a contar desde el siguiente al de la notificación de la resolución impugnada.
4. Interpuesto el recurso en tiempo y forma, el Secretario judicial dará traslado de las copias del escrito a las demás partes, por término común de cinco días, a fin de que puedan impugnarlo si lo estiman conveniente. Transcurrido dicho plazo, el órgano jurisdiccional resolverá por auto dentro del tercer día.

Como se puede observar, el término “recurso” es utilizado para ambas cuestiones, impugnación de: actos de autoridades locales y resoluciones o autos dictados por los Tribunales.

De igual manera se debe aclarar que el término “suspensión” que utiliza la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para referirse a las

medidas cautelares, no se utiliza como tal en la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Para la legislación española, lo que nosotros interpretamos como “suspensión”, es simplemente “medida cautelar”, siendo para esta norma el primer término, una especie de medida cautelar.

Así las cosas, en la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se establece el Capítulo II, de las Medidas Cautelares, que sería el equivalente a la Sección Cuarta, de la Suspensión, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

5.2.1. Fundamento constitucional de la medida cautelar en España.

Como era de esperarse, la medida cautelar establecida en la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, deriva de la protección a dos derechos fundamentales, establecidos por la Constitución Española, que vienen siendo: tutela judicial efectiva y acceso a la justicia.

a) Artículo 24 de la Constitución Española.

El fundamento constitucional por excelencia de la medida cautelar española, se encuentra en el artículo 24 de su Constitución, y textualmente dice:

Artículo 24.

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con

todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.⁷¹

En el caso de este artículo, los derechos fundamentales que en el mismo se consagran son de naturaleza *procesal o jurisdiccional*, es decir, derechos fundamentales que despliegan su eficacia frente al ejercicio de la potestad jurisdiccional. Con ello, la Constitución española se introduce en el grupo de Estados que han llevado a su norma suprema la garantía de ciertas reglas y principios básicos de la actividad jurisdiccional, otorgándoles además la categoría de derechos subjetivos.

Su relación con la medida cautelar, viene de la relación que hay entre la salva guarda de la materia de la litis y el cumplimiento, en su caso, de la ejecución de las sentencias, en sus propios términos.

Básicamente la medida cautelar se otorga para que el gobernado tenga la oportunidad de gozar la ejecución de una sentencia definitiva, cosa que no ocurriría si, derivado de la falta de dicha medida, se actualizan actos de imposible reparación o consumados.

En este orden de ideas, la ejecución de sentencias viene siendo el reconocimiento del derecho fundamental a la tutela efectiva⁷² de jueces y tribunales; la medida cautelar establecida por la 29/1998 de España, entonces,

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado en la liga: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

⁷² Díez Picazo Giménez, el de la tutela judicial efectiva es el derecho fundamental de más amplia titularidad de entre los consagrados en la Constitución española añadiendo: “La tutela judicial efectiva no es solo el derecho a traspasar el umbral de la puerta de un Tribunal, sino el derecho a que, una vez dentro, éste cumpla la función para la que está instituido”. Díez-Picazo Giménez, I., *Reflexiones sobre algunas facetas del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva*, Cuadernos de Derecho Público, nº 10, 2000, p. 37

se fundamenta constitucionalmente como instrumento para alcanzar la ejecución de las sentencias, consecuentemente, la observancia a la tutela efectiva.

Aunado a lo anterior, la Norma Fundamental Española, establece algunas regulaciones explícitas acerca de la ejecución de sentencias, claramente orientadas a la materialización del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Por un lado, en su artículo 117.3, del que deriva la exigencia constitucional de un sistema judicialista de las sentencias contencioso-administrativas. Y, por otro lado, al artículo 118, en el que se consagran los deberes de cumplimiento de las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes, y de colaboración con los órganos judiciales en la ejecución de las mismas.

b) Artículo 117 y 118 de la Constitución Española.

Aunado a lo anterior, la norma fundamental española, establece algunas regulaciones explícitas acerca de la ejecución de sentencias, claramente orientadas a la materialización del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, a la cual sirve instrumentalmente la figura de la medida cautelar, dentro del procedimiento judicial.

Por un lado, encontramos el artículo constitucional 117.3, del que deriva la exigencia constitucional de un sistema judicialista de las sentencias contencioso-administrativas. El texto en sí dice a la letra:

Artículo 117.

3. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.

En el caso de las medidas cautelares, el citado artículo viene a fundamentar la exclusiva facultad que tienen los juzgadores para concederlas, siempre dentro del marco de la ley aplicable y dentro de un proceso judicial.

Ahora bien, por lo que hace al artículo 118, tenemos la consagración del deber de cumplimiento de las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes, y de colaboración con los órganos judiciales en la ejecución de las mismas.

Artículo 118.

Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.

El precepto anterior es el fundamento constitucional de la observancia y pleno cumplimiento de las medidas cautelares que sean dictadas, dentro de un proceso judicial, por los Tribunales, ello en salvaguarda al derecho fundamental de tutela judicial efectiva.

5.2.2. Estudio de la medida cautelar, en la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La Ley 29/1998, es la norma que fundamenta el otorgamiento de la medida cautelar, entendida en nuestro país como “suspensión”, solicitada por los gobernados a los Tribunales Administrativos de las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas que conforman a España; su regulación se encuentra en el Capítulo II de la citada ley, y tiene por título “Medidas Cautelares”.

Para abordar su contenido, dividiremos el presente estudio en tres rubros, que son los mismos que utilizamos anteriormente para comprender la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; éstos serán: a)

Concesión y notificación de la medida cautelar en el juicio contencioso; b) Los efectos de la medida cautelar y su cumplimiento; y c) Recurso de súplica contra los acuerdos que nieguen la Suspensión.

a) Concesión y notificación de la medida cautelar en el juicio contencioso.

Iniciamos con la revisión de los artículos 129, 130, 134 y 136 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que literalmente dice:

Artículo 128.

3. En casos de urgencia, o cuando las circunstancias del caso lo hagan necesario, las partes podrán solicitar al órgano jurisdiccional que habilite los días inhábiles en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales o en el incidente de suspensión o de adopción de otras medidas cautelares. El Juez o Tribunal oirá a las demás partes y resolverá por auto en el plazo de tres días, acordando en todo caso la habilitación cuando su denegación pudiera causar perjuicios irreversibles.

Artículo 129.

1. Los interesados podrán solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia.

2. Si se impugnare una disposición general, y se solicitare la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados, la petición deberá efectuarse en el escrito de interposición o en el de demanda.

Artículo 130.

1. Previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso.

2. La medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada.

Artículo 134.

1. El auto que acuerde la medida se comunicará al órgano administrativo correspondiente, el cual dispondrá su inmediato cumplimiento, siendo de aplicación lo dispuesto en el capítulo IV del Título IV, salvo el artículo 104.2. 2. La suspensión de la vigencia de disposiciones de carácter general será publicada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 107.2. Lo mismo se observará cuando la suspensión se refiera a un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas.

Artículo 136.

1. En los supuestos de los artículos 29 y 30, la medida cautelar se adoptará salvo que se aprecie con evidencia que no se dan las situaciones previstas en dichos artículos o la medida ocasione una perturbación grave de los intereses generales o de tercero, que el Juez ponderará en forma circunstanciada.

2. En los supuestos del apartado anterior, las medidas también podrán solicitarse antes de la interposición del recurso, tramitándose conforme a lo dispuesto en el artículo precedente. En tal caso el interesado habrá de pedir su ratificación al interponer el recurso, lo que habrá de hacerse inexcusablemente en el plazo de diez días a contar desde la notificación de la adopción de las medidas cautelares. En los

tres días siguientes, el Secretario judicial convocará la comparecencia a la que hace referencia el artículo anterior.

De no interponerse el recurso, quedarán automáticamente sin efecto las medidas acordadas, debiendo el solicitante indemnizar de los daños y perjuicios que la medida cautelar haya producido.

Legalmente es debatible el plazo establecido, en el artículo 128, para negar o conceder la medida cautelar, por lo que este ordenamiento puede ser calificado, desde la literalidad de su contenido, como posiblemente ineficaz.

Lo anterior en razón de que, tratándose de medidas cautelares, hemos dejado en claro que la latente amenaza de la actualización de actos de imposible reparación o consumados, deben ser motivo suficiente para que ningún plazo supere las 24 horas, tiempo razonable para que un juzgador pueda pronunciarse oportunamente respecto a la protección solicitada por el ciudadano.

Por lo que hace al artículo 134, es de comentar que dicho ordenamiento presenta la misma deficiencia, pues en el establecimiento de los plazos aplicables a la medida cautelar, señala que la misma se comunicará al órgano administrativo correspondiente, el cual dispondrá su inmediato cumplimiento, siendo de aplicable lo dispuesto en el capítulo IV del Título IV, salvo el artículo 104.2 2.

Revisando el título al que remite el artículo 134, encontramos que éste corresponde a la Ejecución de sentencias⁷³, y establece los siguientes plazos, mismos que vendrían a ser aplicables a la notificación y cumplimiento de la medida cautelar:

⁷³ El que la “medida cautelar”, figura jurídica con características propias, se regule a través de ordenamiento inherentes a la “sentencia”, que es otra figura igualmente diferenciada, genera un alto grado de incertidumbre jurídica, pues en teoría cada una debería tener un ordenamiento especialmente diseñado para cumplir sus fines.

Artículo 104.

1. Luego que sea firme una sentencia, el Secretario judicial lo comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél.
2. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa.
3. Atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, cuando lo dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause grave perjuicio.

Como es claro, establecer diez días para la notificación de la medida cautelar, a las autoridades responsables, es evidentemente excesivo. Lo mismo ocurre si se aplica el plazo para la ejecución forzosa, el cual es de dos meses, siempre con la salvedad de que el juzgador señale plazos más cortos, tanto para el cumplimiento como para la ejecución.

Pasando a un punto distinto, un avance importante, en materia de acceso y plena impartición de justicia, que será estudiado en el siguiente apartado con más detalle, es la oportunidad que da el artículo 130 de la ley que se revisa, de que los gobernados soliciten la medida cautelar sin previa presentación del recurso.

Cabe mencionar que, de la lectura efectuada al capítulo de la medida cautelar, no se desprende la posibilidad de que ésta se conceda de oficio, estableciéndose únicamente a petición de parte, según ha quedado transcrito en los citados ordenamientos.

b) Los efectos de la medida cautelar y su cumplimiento.

Ahora bien, los artículos 129 y 130, de la Ley 29/1998, son clave para entender el fin último de nuestro tópico, ya que textualmente pronuncian el efecto que pretende dicha medida cautelar, para lo cual nos remitimos a su contenido:

Artículo 129.

1. Los interesados podrán solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia.
2. Si se impugnare una disposición general, y se solicitare la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados, la petición deberá efectuarse en el escrito de interposición o en el de demanda.

Artículo 130.

1. Previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso.
2. La medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada.

Así las cosas, podemos identificar los dos efectos jurídicos de la Suspensión:

- ◆ Evitar que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición reclamada, pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso.
- ◆ Asegurar la efectividad de la sentencia.

Ambos efectos jurídicos son trascendentes, en cuanto a que guardan entera relación con los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva y

acceso a la justicia, que han sido estudiados, acorde a la Constitución Española, en el presente capítulo.

Por lo que hace al cumplimiento de la medida cautelar, éste se aborda de una manera indirecta, ya que el artículo 34, como se explicó, nos remite al capítulo IV del Título IV de la Ejecución de Sentencias, para establecer el procedimiento aplicable.

Bajo dicha tesis, es el artículo 108 de la Ley 29/1998, el que regula la actuación de los Tribunales, en caso de un incumplimiento a la medida cautelar:

Artículo 108.

1. Si la sentencia condenare a la Administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto, el Juez o Tribunal podrá, en caso de incumplimiento:

a) Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones públicas, con observancia de los procedimientos establecidos al efecto.

b) Adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiriera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada.

2. Si la Administración realizare alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo, el Juez o Tribunal, a instancia de los interesados, procederá a reponer la situación al estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento.

3. El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada,

exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.

Aunque es benéfico que la ley señale la posibilidad de que el juzgador, pueda ejecutar su sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración responsable; genera cierta incertidumbre el que no regule la forma en como esto se llevará a cabo y simplemente exprese que se realizará conforme a los ordenamientos establecidos para tal efecto.

c) Recurso de súplica contra los acuerdos que nieguen la Suspensión.

Otro aspecto que destacar de la regulación actual de la medida cautelar, es el medio de impugnación que se promueve contra el acuerdo que niegue a la misma.

Según lo establecido por los artículos 79 de la Ley 29/1998, el recurso de súplica⁷⁴, procede contra de los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión, esto en virtud de que no son susceptibles de apelación o casación.

Artículo 79.

1. Contra las providencias y los autos no susceptibles de apelación o casación podrá interponerse recurso de súplica (*), sin perjuicio del cual se llevará a efecto la resolución impugnada, salvo que el órgano jurisdiccional, de oficio o a instancia de parte, acuerde lo contrario.
2. No es admisible el recurso de reposición contra las resoluciones expresamente exceptuadas del mismo en esta

⁷⁴ La Ley 29/1998, señala en la Disposición adicional octava, la *Referencias* al recurso de súplica, de la siguiente forma: Las referencias en el articulado de esta Ley al recurso de súplica se entenderán hechas al recurso de reposición. Al parecer, Recurso de súplica hace referencia al Recurso de reposición.

Ley, ni contra los autos que resuelvan los recursos de reposición y los de aclaración.

3. El recurso de súplica (*) se interpondrá en el plazo de cinco días a contar desde el siguiente al de la notificación de la resolución impugnada.

4. Interpuesto el recurso en tiempo y forma, el Secretario judicial dará traslado de las copias del escrito a las demás partes, por término común de cinco días, a fin de que puedan impugnarlo si lo estiman conveniente. Transcurrido dicho plazo, el órgano jurisdiccional resolverá por auto dentro del tercer día.

Considerando que el recurso resuelve respecto a la procedencia o improcedencia de la medida cautelar, el plazo de cinco días que nos arroja el artículo 79, antes transcrito, se torna excesivo, pues en caso de ser jurídicamente viable su concesión, la posible situación del gobernado en ese momento tendrá que ser lógicamente mucho más vulnerable que cuando se solicitó inicialmente la medida cautelar.

Es por ello que, de manera excepcional, tendría que especificarse un plazo no superior a las 24 horas, para que la Sala dicte resolución al respecto.

5.2.3 La medida cautelar, analizada a través de la Jurisprudencia Española.

La jurisprudencia está conformada por dos o más Sentencias del Tribunal Supremo o del órgano Judicial correspondiente (*jurisprudencia menor*) que afectan a una materia determinada del ámbito del derecho.

Según el art. 1.6 del Código Civil español, la "jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la

costumbre y los principios generales del derecho”⁷⁵, por lo que su facultad para modular la Ley y establecer cuáles han de ser los principios generales del derecho, la hacen fundamental para la práctica de éste en España.

En este orden de ideas, tenemos que la jurisprudencia se establece a partir de dos Sentencias que interpreten una norma en igual sentido, emanadas del Tribunal Supremo (órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales) y, cuando se trata de ciertas materias de competencia limitada a la Comunidad Autónoma (por ejemplo, Derecho foral o especial), de los Tribunales Superiores de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Así las cosas, la razón de este apartado será conocer los criterios jurisprudenciales más relevantes respecto a la figura jurídica de la medida cautelar en España, lo cual complementará nuestra visión sobre la realidad jurídica por la que hoy atraviesa ésta, de tal forma que logremos obtener una concepción de la misma clara e integral.

Para desarrollar el presente estudio, y siguiendo la línea de nuestro análisis, es menester dividir el mismo en dos apartados primordiales, los cuales serán: a) Concesión de la medida cautelar y b) Efectos de la medida cautelar.

a) Concesión de la Suspensión.

Para exponer este apartado, se ha elegido el último criterio pronunciado, en materia contenciosa administrativa, sobre la concesión de las medidas cautelares, mismo que es del 21 de octubre de 2018, y fue dictado por el Tribunal Supremo de España en los siguientes términos:

ROJ: ATS 11652/2018 - ECLI: ES:TS:2018:11652^a

Medidas Cautelares.

(...)

⁷⁵ Boletín Oficial del Estado, consultado a través del vínculo: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>, fecha de la consulta: 19/11/2018.

Además, siguiendo esa misma doctrina, el régimen legal se caracteriza por las siguientes notas:

1ª. Se fundamenta en un presupuesto claro y evidente: la existencia del *periculum in mora*. En el artículo 130.1, inciso segundo, se señala que "la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso".

2ª. Como contrapeso o parámetro de contención del anterior criterio, el nuevo sistema exige, al mismo tiempo, una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero. En concreto, en el artículo 130.2 se señala que, no obstante la concurrencia del *periculum in mora*, "la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero".

3ª. Como aportación jurisprudencial al sistema que se expone, debe dejarse constancia de que la conjugación de los dos criterios legales de precedente cita (*periculum in mora* y ponderación de intereses) debe llevarse a cabo sin perjudicar el fondo del litigio, ya que, por lo general, en la pieza separada de medidas cautelares se carece todavía de los elementos bastantes para llevar a cabo esa clase de enjuiciamiento, y porque, además, se produciría el efecto indeseable de que, por amparar el derecho a la tutela judicial efectiva cautelar, se vulneraría otro derecho, también fundamental e igualmente recogido en el artículo 24 de la Constitución, cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba. Como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 148/1993 "el incidente cautelar entraña un juicio de cognición limitada en el que el órgano judicial no debe pronunciarse sobre las cuestiones que corresponde resolver en el proceso principal".

4ª. Como segunda aportación jurisprudencial -y no obstante la ausencia de soporte normativo expreso en los preceptos de referencia, aunque sí en el artículo 728 de la LECv 1/2000 - sigue contando con singular relevancia la doctrina de la

apariencia de buen derecho -*fumus boni iuris*-, la cual permite que a los meros fines de la tutela cautelar se proceda a valorar la solidez de los fundamentos jurídicos de la pretensión (1) en un marco de provisionalidad, (2) dentro del limitado ámbito de la pieza de medidas cautelares, y (3) sin prejuzgar lo que en su día declare la sentencia definitiva.

5ª. Desde una perspectiva procedimental la LJCA apuesta decididamente por la motivación de la medida cautelar, consecuencia de la previa ponderación de los intereses en conflicto; así, en el artículo 130.1.1º exige para su adopción la "previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto"; expresión que reitera en el artículo 130.2 "in fine", al exigir también una ponderación "en forma circunstanciada" de los citados intereses generales o de tercero. 6ª. Por último, y en correspondencia con la apertura de las medidas cautelares, la nueva Ley lleva a cabo una ampliación de las contracautelas, permitiéndose, sin límite alguno, que puedan acordarse "las medidas que sean adecuadas" para evitar o paliar "los perjuicios de cualquier naturaleza" que pudieran derivarse de la medida cautelar que se adopte (133.1); añadiéndose además que la misma "podrá constituirse en cualquiera de las formas admitidas en derecho" (133.3)...⁷⁶

De acuerdo a dicho criterio, son seis los aspectos los que se deben considerar para la concesión de la medida cautelar.

En primer lugar se cita como un presupuesto: la existencia del *periculum in mora*. Esto en atención a la literalidad del artículo 130.1 de la Ley 29/1998.

En segundo lugar se establece, como contrapeso al anterior criterio, la realización de una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero. Aquí también relaciona tal exigencia con la Ley 29/1998, concretamente con el artículo 130.2, donde se señala que, no obstante la concurrencia del *periculum in mora*, la medida cautelar podrá denegarse

⁷⁶ Jurisprudencia ID CENDOJ: 28079130042018200121, Consejo General del Poder Judicial, No. De Recurso 382/2018, Sección 4, 31 de octubre de 2018, p. 3

cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero.

Aunado a lo anterior, para conceder la medida cautelar, el criterio señala que debe dejarse constancia de que la conjugación de los dos criterios legales de precedente cita “periculum in mora y ponderación de intereses” debe llevarse a cabo sin prejuzgar el fondo del litigio, ya que de lo contrario se produciría el efecto indeseable de que, por proteger el derecho a la tutela judicial efectiva cautelar, se vulneraría otro derecho, también fundamental e igualmente recogido en el artículo 24 de la Constitución , que es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba.

Finalmente, como segunda aportación jurisprudencial, se confirma la relevancia de la doctrina de la apariencia de buen derecho *fumus boni iuris*, la cual permite que a los fines de la tutela cautelar se proceda a valorar la solidez de los fundamentos jurídicos de la pretensión, en un marco de provisionalidad, dentro del limitado ámbito de la pieza de medidas cautelares, y sin prejuzgar lo que en su día declare la sentencia definitiva.

Otro aspecto importante que considera la jurisprudencia, para conceder la medida cautelar, es la previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto.

Finalmente el criterio señala que, al momento de conceder la medida cautelar, se debe tomar en cuenta que la ley vigente permite, sin ningún límite, que se adopten contracautelas que sean adecuadas para evitar o paliar los perjuicios, de cualquier naturaleza, que pudieran derivarse de la medida cautelar que se va a ordenar.

Bajo el mismo esquema, el Supremo Tribunal Español, asentó mediante jurisprudencial, el pasado 31 de octubre de 2018, lo siguiente:

ROJ: ATS 11646/2018 - ECLI: ES:TS:2018:11646A

Medidas Cautelares.

(...)

TERCERO.- Entrando ya en el análisis sobre la medida cautelar de suspensión que nos ha sido solicitada, lo primero que demos hacer es dejar sentado que, conforme declara la exposición de motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, la justicia cautelar forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, razón por la que la adopción de medidas cautelares que permitan asegurar el resultado del proceso no debe contemplarse como una excepción sino como una facultad que el órgano judicial puede ejercitar siempre que resulte necesario, sometiéndose, claro está, a las condiciones que para ello fijan los artículos 129 a 136. El artículo 130 establece cuáles son los presupuestos para la adopción de cualquier medida cautelar. De su examen resulta que son, esencialmente, dos: A) uno positivo, cual es que la ejecución del acto o disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso, esto es, que el mismo quedase vacío de contenido por causar dicha ejecución una situación jurídica irreversible, para lo que deberán valorarse ponderada y en forma suficientemente motivada todos los intereses en conflicto; y, B) otro negativo, y de carácter excepcional, representado por el hecho de que la medida cautelar, de resultar procedente, no origine perturbación grave de los intereses generales o de un tercero...⁷⁷

Siguiendo esta línea, la jurisprudencia establece esencialmente dos presupuestos igualmente aplicables, para conocer los alcances de la medida cautelar, consistentes en: a) Uno positivo, que es que la ejecución del acto provocará que se perdiera la finalidad del recurso; b) Otro negativo, que es que, la concesión de la medida cautelar no origine perturbación a los intereses generales o de un tercero.

⁷⁷ Jurisprudencia ID CENDOJ: 28079130042018200119, Consejo General del Poder Judicial, No. De Recurso 41/2018, Sección 4, 31 de octubre de 2018, p.p. 2-3

Otro criterio jurisprudencial importante⁷⁸, emitido el 24 de octubre de 2018, fue sobre la concesión de la suspensión en casos de especial urgencia, fundamentado en el artículo 135 de la Ley 29/1998 y referido a las medidas "provisionalísimas", donde se señala que cabe adoptarlas inaudita altera parte, en atención al carácter de emergencia procesal que por su propia naturaleza tales medidas revisten, cuestión que justifica que pueda resolver sobre su eventual adopción, el órgano jurisdiccional que tenga las actuaciones cuando tales medidas se soliciten.

En la citada jurisprudencia, también se analiza el hecho de que, actualmente el ordenamiento jurídico español, contempla la posibilidad de que, órganos judiciales incompetentes de inicio, puedan adoptar medidas provisionales de emergencia, esto en virtud de que el artículo 725 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, establece textualmente: "cuando las circunstancias del caso lo aconsejaren, ordenar en prevención aquellas medidas cautelares que resulten más urgentes, remitiendo posteriormente los autos al tribunal que resulte competente".

Al respecto, la misma jurisprudencia aclara que, la tutela cautelar inaudita altera parte, que también viene justificada en el contenido del artículo 135, sólo es jurídicamente viable ante circunstancias que pongan de manifiesto una urgencia excepcional o extraordinaria, esto es, de mayor intensidad que la normalmente exigible para la adopción de medidas cautelares, cuya concesión, según los trámites ordinarios, se produce al término del incidente correspondiente.

b) Efectos de la medida cautelar.

La jurisprudencia más reciente sobre los efectos que debe presentar la medida cautelar, se dictó en el mes de septiembre de 2018, y textualmente dice:

⁷⁸ Jurisprudencia ID CENDOJ: 28079130012018201838, Consejo General del Poder Judicial, No. De Recurso 41/2018, Sección 1, 24 de octubre de 2018, p. 3

Recurso de apelación.

PRIMERO.- La nueva configuración legal de las medidas cautelares de la L.J.C.A se basa en el hecho de que la justicia cautelar forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, como ha venido declarando la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, de tal forma que la adopción de medidas provisionales que tiendan a asegurar la resolución final del proceso no deben entenderse como una excepción sino como una facultad que puede ejercitar el órgano judicial, consistiendo el criterio para acordarlas la circunstancia de que la ejecución del acto o, en su caso, la aplicación de la disposición puedan hacer perder la finalidad legítima del recurso (Artículo 130 L.J.C.A), y así se viene pronunciando el Tribunal Supremo, Auto de 9 de julio de 2.000 , entre otros. El Artículo 129 L.J.C.A . determina que los interesados podrán solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la Sentencia, pero para acceder a la suspensión de la ejecución del acto objeto de impugnación en vía jurisdiccional es necesario llevar a cabo un juicio ponderativo de todos los intereses en juego-como previene el Artículo 130 L.J.C.A - en el que, por un lado, hay que tener en cuenta el principio de eficacia administrativa (Artículo 103.1 de la Constitución Española) al que sirve el privilegio de la ejecutividad de los actos administrativos, y por otro, el principio de la efectividad de la tutela judicial, siendo así que hay que valorar la circunstancia de que la ejecución del acto administrativo impugnado origine daños o perjuicios de imposible o difícil reparación y también-por el contrario- que la suspensión de la ejecución cause perturbación grave de los intereses generales o de terceros.⁷⁹

⁷⁹ Jurisprudencia ID CENDOJ: 15030330022018100445, Consejo General del Poder Judicial, No. De Recurso 4089/2018, Sección 2, 20 de septiembre de 2018, p. 2

Los efectos en síntesis serían: evitar daños o perjuicio de imposible o difícil reparación al gobernado, en congruencia con el respeto al derecho fundamental de justicia cautelar, como parte del de tutela judicial efectiva⁸⁰.

5.2.4. La medida cautelar, dentro del recurso, en el sistema judicial español.

Del análisis legal que realizamos de la Constitución Española, la Jurisprudencia y la Ley 29/1998; podemos observar que la medida cautelar, en el recurso, aplicado a las Comunidades Autónomas de España, presenta aparentes deficiencias en ciertos rubros, y notables avances en otros.

Nuestro comentario tiene particular sustento, por un lado, en los innovadores criterios que ha generado la Jurisprudencia Española, sobre todo cuando conjuga aspectos doctrinarios, leyes y su concepción sobre las medidas cautelares.

Ahora bien, aunque la Ley en comento establece una excelente alternativa para el gobernado, en materia procedimental, para que tenga la posibilidad de solicitar la medida cautelar, sin previo recurso; también tiene remarcadas carencias respecto a los procedimientos que se deben aplicar para cumplimiento de medidas cautelares y la impugnación de acuerdos que nieguen o restrinjan las mismas.

Nuestro comentario guarda hasta este punto, la limitante de estar basado en una lectura exhaustiva de los ordenamientos y la jurisprudencia española, por ello, y una vez conocido el marco general en el que se desarrolla la medida cautelar en España, pasamos a realizar el estudio concreto de la eficacia, bajo

⁸⁰ Como precisa la Sentencia del Tribunal Supremo: "...la vigente regulación de las medidas cautelares en el proceso Contencioso-Administrativo de la Ley 29/1.998, de 13 de julio, (Capítulo II del Título VI) se integra, como se ha expresado, por un sistema general (artículos 129 a 134) y dos supuestos especiales (artículos 135 y 136), fundamentándose el sistema general en un presupuesto claro y evidente cual es la existencia del periculum in mora, como resulta del artículo 130.1, inciso segundo , según el cual, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso". Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de Febrero de 2.013, al Recurso de casación número 960/2012.

los esquemas proporcionados por nuestro modelo epistemológico y los parámetros preestablecidos para ello.

5.3 Análisis fáctico-normativo de la eficacia de la Suspensión.

La eficacia de la medida cautelar, regulada en la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, será determinada por los efectos que ésta debería alcanzar, es decir, la norma será eficaz si logra cumplir con los objetivos para los cuales ha sido creada.

Para determinar la eficacia de la medida cautelar, nos concentraremos en los tres aspectos fundamentales, que son:

a) Requisitos para la conceder la medida cautelar:

Se revisará lo que se le exige al gobernado para ser beneficiado por la medida cautelar.

b) Formas de conceder la medida cautelar.

La *forma* en como proceda esta medida cautelar es decir, si es a petición de parte, de oficio, o en su caso, ambas.

c) Plazos procesales de la medida cautelar:

7. Plazo que tiene el Tribunal para notificar la concesión de la medida cautelar.
8. Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de súplica.
9. Plazo que tiene el Tribunal para resolver un incumplimiento a la medida cautelar.

La finalidad será dilucidar sí la medida cautelar que revisamos, es eficaz normativamente, es decir, cuenta con los elementos y la redacción idónea para lograr sus particulares fines en ámbito fáctico.

5.3.1. Requisitos para conceder la medida cautelar:

El primer requisito para conceder la medida cautelar, señalado en el artículo 129 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, es que la medida se solicite en cualquier estado del proceso, con la finalidad de asegurar la efectividad de la sentencia.

Además, el artículo 130 especifica que solo se concederá en el caso de que, la ejecución del acto o la aplicación de la disposición, pudieran hacer la finalidad legítima del recurso. Posteriormente el mismo artículo agrega que, para otorgar la medida, ésta no deberá provocar perturbación grave de los intereses generales o de tercero.

Continuando con la lectura de la norma judicial, encontramos que en el artículo 136, se establece la posibilidad procesal de solicitar y conceder, previo a la presentación del recurso, la medida cautelar, textualmente el ordenamiento dicta:

Artículo 136.

1. En los supuestos de los artículos 29 y 30, la medida cautelar se adoptará salvo que se aprecie con evidencia que no se dan las situaciones previstas en dichos artículos o la medida ocasione una perturbación grave de los intereses generales o de tercero, que el Juez ponderará en forma circunstanciada.

2. En los supuestos del apartado anterior, las medidas también podrán solicitarse antes de la interposición del recurso, tramitándose conforme a lo dispuesto en el artículo precedente. En tal caso el interesado habrá de pedir su ratificación al interponer el recurso, lo que habrá de hacerse inexcusablemente en el plazo de diez días a contar desde la notificación de la adopción de las medidas cautelares. En los tres días siguientes, el Secretario judicial convocará la comparecencia a la que hace referencia el artículo anterior.

De no interponerse el recurso, quedarán automáticamente sin efecto las medidas acordadas, debiendo el solicitante indemnizar de los daños y perjuicios que la medida cautelar haya producido.

El artículo en cita es esencial para determinar la eficacia de la Ley 29/1998, ya que nos demuestra una amplia oportunidad de concesión de la medida, acercándola a los gobernados para su materialización.

Como se ha comentado a lo largo del presente proyecto, el recurso no es inicialmente estudiado, ni tampoco considerado para el otorgamiento de la medida cautelar, ya que entonces se estaría entrando al fondo de la litis y contrariando el principio de la apariencia de derecho, que es básica para el otorgamiento de la protección.

De hecho, una de las razones de que esta medida cautelar se concibiera en la norma especial española, es que en la práctica procesal ya se presentaban. Incluso, en la exposición de motivos de la Ley que se analiza, dictada por Juan Carlos I, Rey de España, se establece como justificación de su positivización, su previa existencia en la Jurisprudencia⁸¹.

Aunado a lo anterior, la existencia de esta posibilidad procesal, ha sido igualmente analizada, no solo desde la materia administrativa, pues ha de saberse que la oportunidad de solicitar la medida cautelar sin demanda o recurso, se ha establecido en la materia civil y penal de España; también se ha configurado doctrina al respecto por diferentes teóricos, funcionarios y especialistas en derecho.

Se cita por ejemplo el artículo publicado en el 2014 por Emilio Gude, quien afirmaba que la concesión de esta clase de medidas podía salvaguardar

⁸¹ Textualmente el Rey escribe: “De las disposiciones comunes sobresale la regulación de las medidas cautelares. El espectacular desarrollo de estas medidas en la jurisprudencia y la práctica procesal de los últimos años ha llegado a desbordar las moderadas previsiones de la legislación anterior, certificando su antigüedad en este punto. La nueva Ley actualiza considerablemente la regulación de la materia, amplía los tipos de medidas cautelares posibles y determina los criterios que han de servir de guía a su adopción”. Exposición de motivos a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

la materia del litigio, sin embargo había de tener cuidado con su otorgamiento, ya que se podía desembocar en una injusta ventaja a una de las partes⁸².

Para sostener su criterio, el especialista cita acertadamente un Auto de la Sección 28ª, de la Audiencia Provincial de Madrid, de fecha 22 de enero de 2.010; donde se enumeran una serie de ejemplos de urgencia y necesidad, que justifican la concesión de una medida cautelar sin acompañamiento de una demanda, tales como: la imposibilidad de redactar una demanda en atención a su complejidad, la necesidad de elaborar informes periciales para su debida fundamentación, la dificultad de acceder a datos necesarios para fundamentar la demanda o de obtener los documentos que han de acompañarla. El tiempo gastado en preparar la demanda, se consideró estratégico para determinar que éste pudiera actualizar situaciones que impidieran o dificultaran la efectividad de la tutela que pudiera otorgarse en la eventual sentencia estimatoria⁸³.

Pensando además en la vida jurídica que tiene esta norma en el sistema español, se procedió a realizar una búsqueda exhaustiva de los criterios jurisprudenciales que pudieran expresar los pros y contras que esta medida cautelar ha generado. Sin embargo de la búsqueda realizada en los últimos 15 años, no se encontró ningún pronunciamiento.

Por supuesto, existen algunas jurisprudencias que comentan el otorgamiento de esta clase de medidas, sin embargo no existe como tal un debate al respecto, ningún comentario polémico, simplemente se señala si se otorga o no, y las razones de hecho.

⁸² Al respecto, explica el teórico Moreiro González: “En definitiva, las medidas provisionales no deben crear situaciones jurídicas más beneficiosas para el interesado que las que pudieran derivarse de una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones, ni deben constituir un medio sustitutivo para que las jurisdicciones internas dicten disposiciones normativas en lugar de las instituciones competentes de la Unión”. Moreiro González, El juez nacional de medidas cautelares y la tutela del orden público y del interés público de la Unión Europea, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, España, número 54, 2016, pág. 485.

⁸³ Gude, Emilio, Solicitud previa a la demanda de medidas cautelares, *Revista electrónica El Diario Jurídico*, Sección Internacional, Publicado el 7 octubre, 2014, consultable a través del vínculo: <https://www.diariojuridico.com/solicitud-previa-a-la-demanda-de-medidas-cautelares/>.

Para ejemplificar lo antes dicho, se cita el siguiente criterio:

Subsanando el defecto cometido en la fundamentación de la pretensión deducida, y teniendo en cuenta que se solicita la medida cautelar de Suspensión insistiendo en su carácter urgente, debemos entender que se solicita de esta Sala la medida cautelar anticipada prevista en el artículo 136.2 de la Ley de la Jurisdicción.

CUARTO. - El artículo 135 de la Ley Jurisdiccional prevé la posibilidad de que, atendidas las circunstancias de especial urgencia del caso, se adopte la medida cautelar solicitada, incluso sin oír a la parte contraria. Se expresa por tanto en el precepto de manera inequívoca que debe existir una notable urgencia, con objeto de adoptar la medida para asegurar que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición no hagan perder la finalidad legítima al recurso. La apreciación de la urgencia por el órgano jurisdiccional debe entenderse condicionada a la existencia de una mínima apariencia de buen derecho que avale la viabilidad de la pretensión de fondo ejercitada o que pueda ejercitarse en el proceso principal.⁸⁴

Como se observa, la concesión o no de la medida cautelar, previa al recurso, no es da mayor problema que el de ajustar la circunstancia del solicitante al requisito de apariencia de buen derecho y una notable urgencia.

En razón de lo anterior, se considera que el otorgamiento de la medida cautelar, previo a la demanda o recurso, es un acierto en la legislación española, y es motivo de generar un alto estándar de eficacia, en beneficio de los gobernados, para alcanzar los fines de la misma.

⁸⁴ Jurisprudencia ID CENDOJ: 28079130042004200019, Consejo General del Poder Judicial, No. De Recurso 56/2004, Sección 4, 3 de marzo de 2004, p.

5.3.2. Formas de conceder la medida cautelar.

De la integridad de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, así como de la revisión jurisprudencial y constitucional que se ha realizado, no se desprende la posibilidad de conceder de oficio la medida cautelar.

De hecho, el artículo 128, de la Ley que se revisa, establece expresamente que serán las partes las que solicitaran, al órgano jurisdiccional, las medidas cautelares, esto en caso de urgencia o cuando las circunstancias del caso lo hagan necesario.

Lo anterior es reforzado por el artículo 129 de la misma norma, al establecer que los interesados podrán solicitar, en cualquier estado del proceso, la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia.

Como previamente fue estudiado, el que se limite la concesión de la medida cautelar, a la petición de parte, es una clara disminución a su eficacia jurídica, ya que recordemos, los juzgadores deben ser los primeros en actuar para salvaguardar los derechos fundamentales de los gobernados, partiendo de la litis puesta a su vista.

En términos de derecho, podemos afirmar que la imposibilidad de conceder de Oficio una medida cautelar, disminuye su eficacia porque violenta intrínsecamente el *derecho a la tutela cautelar*, mismo que se encuentra inserto en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que se traduce en el deber que tienen tanto la Administración como los Tribunales de acordar la medida cautelar que sea necesaria para asegurar la plena efectividad del acto terminal.

5.3.3. Plazos procesales de la medida cautelar.

La revisión de la eficacia en la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, respecto a los plazos, es una clara prueba de que la importancia que se le debe dar a los aspectos procesales, en materia administrativa, no se actualiza a nivel internacional.

No es México el único país que no cuenta con un sistema dinámico y ágil procesalmente hablando, España también presenta esta dificultad y lo acredita con el contenido del Capítulo II de la Ley en comento.

Para vislumbrar la falta señalada, se presentará un minucioso estudio, de los tres plazos que son estratégicos para la lograr la eficacia de la medida cautelar.

a) Plazo que tiene el Tribunal para notificar la concesión de la medida cautelar.

Como ya se había expuesto, el otorgamiento de la medida cautelar no alcanza a beneficiar al gobernado, si la autoridad demandada o responsable, no tiene conocimiento de la misma. Consecuencia de lo anterior, el que dicha medida no sea notificada, provoca que lógicamente no se observe.

De ahí la importancia de enfatizar el defecto presentado por el artículo 134 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ya que textualmente señala que la misma se comunicará al órgano administrativo correspondiente, el cual dispondrá su inmediato cumplimiento, siendo de aplicable lo dispuesto en el capítulo IV del Título IV, salvo el artículo 104.2 2.

Como se demostró en el capítulo que antecede, dicho título corresponde a la Ejecución de sentencias, y establece diez días para la notificación de la medida cautelar a las autoridades responsables, lo cual es

evidentemente excesivo. Esto ocurre igualmente con el plazo para la ejecución forzosa, que es de dos largos meses, siempre considerando días hábiles, que dará como resultado casi tres meses en días naturales.

En razón de lo anterior es que se considera que el plazo para la notificación de la medida cautelar, a las autoridades responsables, es claramente ineficaz, es decir, dificulta la materialización en el mundo fáctico de los fines para los cuales fue creada la medida cautelar.

b) Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de súplica.

Siguiendo el mismo estudio, dentro del procedimiento que regula la medida cautelar, en la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; encontramos nuevamente un exceso en los días que tiene el juzgador para resolver el Recurso de Súplica.

De acuerdo a lo establecido por los artículos 79 de la Ley 29/1998, el Tribunal cuenta con cinco días hábiles para resolver sobre el recurso en comento, mismo que, recordemos, se interpone contra los acuerdo que nieguen o restrinjan la medida cautelar.

Lo anterior es así, en virtud de que dicho medio revisor se desenvuelve naturalmente en un plano de urgencia, en el cual está en juego la salvaguarda del derecho fundamental de acceso a la justicia y tutela cautelar y judicial efectiva del gobernado.

Es por ello que, por el plazo resaltado, se considera una disminución grave a la eficacia jurídica de la medida cautelar, esto en detrimento de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

c) Plazo que tiene el Tribunal para resolver sobre el incumplimiento de la medida cautelar.

El cumplimiento que se logre de las autoridades responsables, para con la medida cautelar, es fundamental para que ésta llegue a ser eficaz.

Para el ciudadano, contar con una medida cautelar que no va ser observada por quien está perjudicando su esfera jurídica, no tiene ningún caso.

Es por ello que la crítica a la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se torna severa, pues el cumplimiento de la medida cautelar viene contemplada desde su artículo 34, el cual nos remite al capítulo IV del Título IV de la Ejecución de Sentencias, para establecer el procedimiento aplicable.

En ese orden de ideas, es el artículo 108 de la Ley 29/1998, perteneciente al título en cita, el que regula la actuación de la los Tribunales, en caso de un incumplimiento a la medida cautela, señalando al respecto que el Juez o Tribunal podrá, en caso de incumplimiento, ejecutar la misma a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones públicas, con observancia de los procedimientos establecidos al efecto.

Aunque se ha explicado que es positivo el que un juzgador pueda directamente hacer cumplir la orden de la medida cautelar, genera incertidumbre el que no regule la forma en como esto se llevará acabo y simplemente exprese que se realizará conforme a los ordenamientos establecidos para tal efecto.

5.3.4. Conclusiones del análisis normativo.

Basándonos en el estudio integral que se ha hecho de la medida cautelar en la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, determinamos:

1. Por lo que hace a los requisitos para la concesión de la medida cautelar, el que se contemplen supuestos para gozar de ella sin previa demanda o recurso, eleva considerablemente su nivel de eficacia, ya que aumenta las probabilidades de que efectivamente se alcance la protección pretendida, ello en salvaguarda a los derechos fundamentales de acceso a la justicia, tutela cautelar y tutela judicial efectiva.
2. Continuando con la concesión de la medida cautelar, la Ley 29/1998 presenta una disminución en sus niveles de eficacia, en virtud de que no contempla la facultad para el juzgador, de conceder dicha medida de Oficio, limitando su otorgamiento al expreso requisito de una previa solicitud.
3. Lo plazos contemplados para: notificar la medida cautelar a las autoridades responsables de cumplirla, resolver respecto al recurso de súplica, y atender el incumplimiento de una medida cautelar; son excesivos en todas sus aristas y significan una clara disminución en la eficacia de la medida cautelar.

5.4. Análisis económico-jurídico-comparado de los resultados del Estudio de Derecho Comparado.

El *análisis económico y la comparación cuantitativa*, son las dos disciplinas que ocuparemos para presentar los niveles de eficacia que arroje el estudio de derecho comparado sobre la Suspensión, regulada, conforme a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en contraste con la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de España, pudiendo observar los puntos de divergencia y similitud que guarda con las mismas.

Lo anterior es así en razón de que, el análisis económico en comento, permite describir los resultados, obtenidos en el estudio comparativo antes elaborado, de manera precisa, es decir, medir de modo fiable las identidades y

diferencias entre las construcciones jurídicas que seleccionamos, en relación a una característica específica: *la función que cumplen*⁸⁵, misma que debe ser medida conforme a las directrices que señalamos como “aspectos fundamentales de comparación”.

Bajo dicha tesis, se establecen los parámetros y sus valores para determinar los niveles de eficacia.

5.4.1. Categorías, Divisiones y Valores.

Una vez recabada la información y hecho el análisis del Estudio de Derecho Comparado a través del Método Funcional; se procederá a realizar el Análisis económico-jurídico-comparado, considerando las siguientes categorías, sus divisiones y valores:

MEDICIÓN DE NIVEL DE EFICACIA			
CATEGORIAS	DIVISIÓN.	VALOR	TOTAL
Procedencia de la medida cautelar.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De oficio y a petición de parte. 	2 Puntos.	2 Puntos.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solo a petición de parte 	1 Punto.	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo para determinar el otorgamiento o negación de la medida cautelar. 	2 Puntos.	2 Puntos.
	<ul style="list-style-type: none"> a) 24 horas o menos b) De 24 horas a 3 días. 	1 puntos.	

⁸⁵ La característica destacada de la disciplina llamada análisis económico-jurídico-comparado, es el uso de los cánones elaborados por la ciencia económica para reflexionar sobre el fenómeno del derecho. Somma, Alessandro, op. cit. p. 165.

Plazos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo para notificar la medida cautelar concedida, a las autoridades que deban cumplirla <ul style="list-style-type: none"> c) 24 horas o menos d) De 24 horas a 3 días. e) De 3 a 10 días. 	3 Puntos.	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo para resolver un Recurso interpuesto contra el acuerdo que niega la concesión de la medida cautelar. <ul style="list-style-type: none"> a) 24 horas o menos. b) De 24 horas a 3 días. c) De 3 días a 5 días. 	3 Puntos.	3 puntos.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo para resolver el incumplimiento de la medida cautelar. <ul style="list-style-type: none"> a) 24 horas o menos. b) De 24 horas a 5 días. c) Sin plazo. 	3 Puntos	3 Puntos.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo para resolver el incumplimiento de la medida cautelar. <ul style="list-style-type: none"> a) 24 horas o menos. b) De 24 horas a 5 días. c) Sin plazo. 	2 Puntos	3 Puntos.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo para resolver el incumplimiento de la medida cautelar. <ul style="list-style-type: none"> a) 24 horas o menos. b) De 24 horas a 5 días. c) Sin plazo. 	1 Punto.	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo para resolver el incumplimiento de la medida cautelar. <ul style="list-style-type: none"> a) 24 horas o menos. b) De 24 horas a 5 días. c) Sin plazo. 	3 Puntos	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo para resolver el incumplimiento de la medida cautelar. <ul style="list-style-type: none"> a) 24 horas o menos. b) De 24 horas a 5 días. c) Sin plazo. 	2 Puntos	3 Puntos.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo para resolver el incumplimiento de la medida cautelar. <ul style="list-style-type: none"> a) 24 horas o menos. b) De 24 horas a 5 días. c) Sin plazo. 	1 Punto.	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo para resolver el incumplimiento de la medida cautelar. <ul style="list-style-type: none"> a) 24 horas o menos. b) De 24 horas a 5 días. c) Sin plazo. 	3 Puntos	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo para resolver el incumplimiento de la medida cautelar. <ul style="list-style-type: none"> a) 24 horas o menos. b) De 24 horas a 5 días. c) Sin plazo. 	1 Punto.	
Requisito para la solicitud y concesión de la Suspensión/Medida cautelar.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demanda/Recurso como requisito para la solicitud y concesión de la medida cautelar. <ul style="list-style-type: none"> a) Se requiere Recurso/Demanda. b) No se requiere Recurso/Demanda. 	1 Punto.	2 puntos.
Nivel Máximo de Eficacia		15 puntos	

5.4.2. Nivel de Eficacia Parcial.

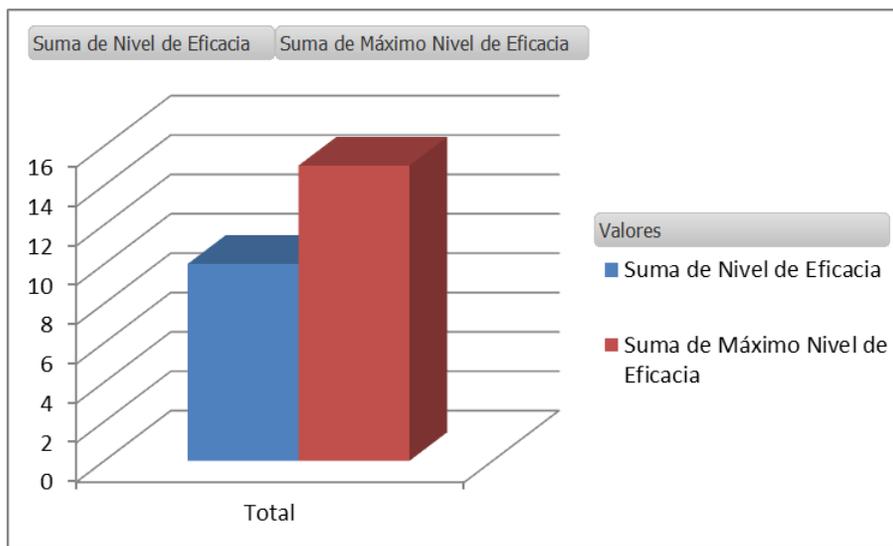
De acuerdo al puntaje obtenido, con base en cada una de las categorías que integran la tabla de Medición del Nivel de la Eficacia, por las dos legislaciones seleccionadas como muestra, se presentará su nivel de eficacia y el desglose del mismo.

◆ **México.**

Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Categoría	Puntaje.
Procedencia de la medida cautelar	1
Plazos	8
Requisitos para la concesión	1
Nivel de Eficacia	10

Graficamente, la comparación entre la Eficacia de la medida cautelar en México, frente a la máxima Eficacia, sería:



- Considerando que el puntaje máximo, para una eficacia alta, es de 15 puntos, encontramos una eficacia por encima de la media, pero muy distante de la alta.

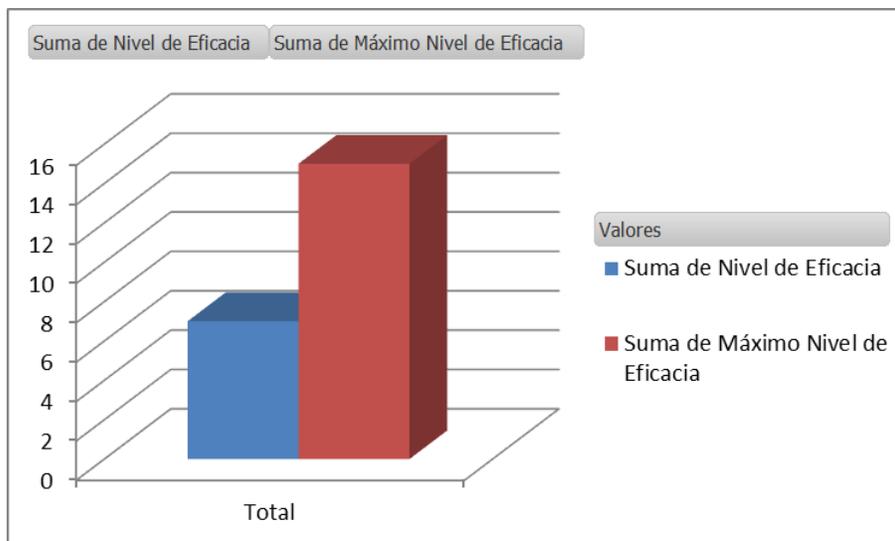
- Del gráfico deducimos que la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora, presenta un rezago importante por lo que hace a los “Efectos de la Suspensión”; esto significa que los gobernados, una vez que obtienen la Suspensión, no tienen la certeza jurídica de esta se materialice.

◆ **España.**

Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de España.

Categoría	Puntaje.
Procedencia de la medida cautelar	1
Plazos	4
Requisitos para la concesión	2
Nivel de Eficacia	7

Graficamente, la comparación entre la Eficacia de la medida cautelar en España, frente a la máxima Eficacia, sería:



- Tomando en cuenta que el puntaje máximo, para una eficacia alta, es de 15 puntos, encontramos una eficacia por debajo de la media, muy distante de la que sería la alta.
- Del gráfico deducimos que la Ley 29/1998, presenta una baja eficacia por defecto de su contenido normativo, lo cual se traduce en que los gobernados no tienen el acceso idóneo para alcanzar los beneficios de la medida cautelar que se estudia.

3.3.3 Nivel de Eficacia integral.

De acuerdo al puntaje obtenido por cada una de las legislaciones, seleccionadas como muestra, se contrasta el nivel de eficacia de éstas.

Resultados finales. Estudio de Derecho Comparado.

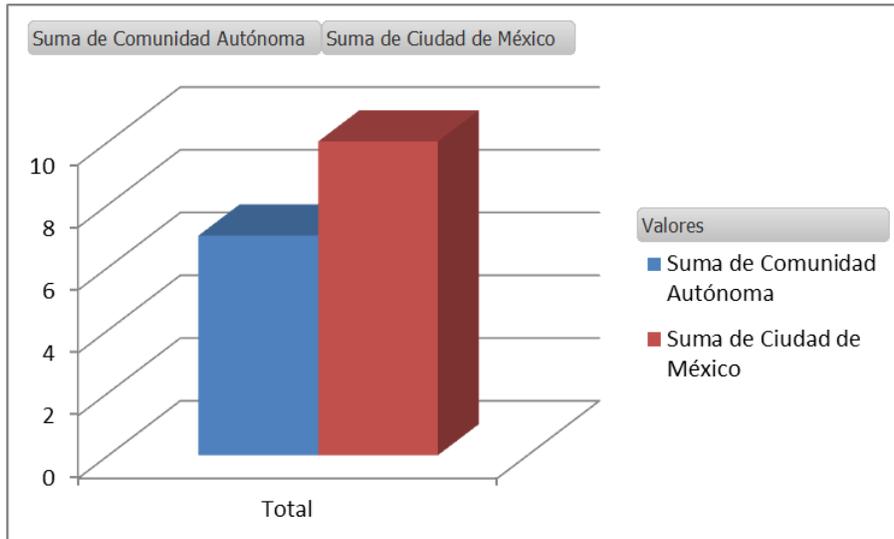
Legislaciones	Nivel de Eficacia
México	
Ciudad de México	10
España	
Comunidad o Ciudad	7

Autónoma

Promedio de Eficacia

8.5

Gráficamente sería:



5.5. Conclusiones del Estudio de Derecho Comparado.

De acuerdo a al estudio comparativo realizado, hemos llegado, de manera concreta, a las siguientes conclusiones:

1. La Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, presenta el Nivel de Eficacia normativo más alto, según se acredita en el estudio comparativo de derecho, frente a la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de España.
2. El estudio comparativo que se ha realizado, respecto de ambas leyes, se encuentra integrado por normatividad, no datos empíricos de la realidad jurídica México-España, por lo que la eficacia al respecto deberá entenderse en este estricto sentido.

3. La Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se concluye, guarda un notable nivel de eficacia, acorde al texto de la ley; sin embargo, puede valerse del presente estudio para considerar reformar aspectos fundamentales de su texto, con base en la evolución que, en algunos rubros, la normatividad española nos ha arrojado.
4. Tanto España, como México, presentan deficiencias normativas, que afectan directamente a la eficacia de la figura jurídica de la suspensión, en campo procesal. En síntesis podemos observar:
 - a) Que los plazos son extensos (para notificar la medida, resolver sobre su cumplimiento y sobre los recursos que la revisan en segunda instancia), por lo que no responden a la naturaleza de urgencia que caracteriza a la suspensión.
 - b) No se regula de manera particular o bajo un apartado especial, los procesos inherentes a la medida cautelar, tales como: su ejecución y cumplimiento, y revisión del acuerdo que la niega o restringe.

Son estos aspectos los que mayor restan eficacia a la medida cautelar.

Capítulo VI

Propuesta de Reforma a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

“La dignidad del hombre es el reflejo de la patria, el hombre siendo la piedra angular, sobre la que se edifica la patria. Es por su valor, su trabajo y su dignidad, por la que el hombre edifica el prestigio y la potencia de la patria.”

Promulgación de la Constitución de 1980 de la República Árabe de Egipto.

Capítulo VI

Propuesta de Reforma a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

De acuerdo al análisis desarrollado sobre la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se desemboca en la siguiente propuesta de reforma, misma que tiene la finalidad de lograr elevar los niveles de eficacia normativa de la misma, ello en pro de la mayor protección y acceso a la justicia del gobernado.

6.1 Reforma del Artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Requisitos para conceder la Suspensión:

Como se explicó, el primer requisito para conceder la Suspensión, señalado por el artículo 72 de la norma que se revisa, es que la medida se solicite en cualquier etapa del juicio y hasta antes del dictado de sentencia.

Lo anterior, se ha demostrado, es un requisito excesivo y que resta notablemente eficacia a la medida cautelar, por lo que se propone establecer un nuevo texto al dispositivo en comento, quedando de la siguiente forma:

Artículo 72. La suspensión podrá solicitarse en cualquier etapa del juicio, hasta antes del dictado de la sentencia de primera instancia, y tendrá por efecto evitar que se ejecute el acto impugnado, o que se continúe con la ejecución ya iniciada del mismo.

Tratándose de actos en los que no se haya analizado el fondo de la cuestión planteada, la suspensión podrá abarcar los actos que dieron origen a tal resolución.

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

La suspensión también podrá consistir en la orden de custodia del folio real del predio, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, cuando se trate de un juicio de nulidad o lesividad, relacionados con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la sentencia que resuelva el fondo del asunto y la protección del patrimonio a terceros.

La suspensión además podrá solicitarse antes de la interposición de la demanda, si con ello se evita perder la finalidad legítima de la misma, tramitándose conforme a lo dispuesto en la presente Sección. En tal caso el interesado habrá de pedir su ratificación al interponer la demanda, lo que habrá de hacerse inexcusablemente en el plazo de diez días a contar desde la notificación de la adopción de las medidas cautelares.

Aunado a lo anterior, tendrá que señalarse en la solicitud de la suspensión: el acto reclamado y las autoridades responsables; ambos conceptos deberán corresponder con el acto y autoridades demandadas en la demanda que posteriormente se presente.

De no interponerse la demanda, quedarán automáticamente sin efecto las medidas acordadas, debiendo el solicitante indemnizar de los daños y perjuicios que la medida cautelar haya producido, de acuerdo a la presente Sección.

Con lo anterior, se eliminaría el excesivo requisito de la demanda, dejando optativa su presentación, esto no afectaría para el pronunciamiento de su otorgamiento, ya que para ello no se entra al estudio de la demanda en sí, esto en razón de que la acción cautelar tiene como condición, no la existencia de un derecho, sino la apariencia del derecho. Lo cual se traduce en que, una vez considerada tal apariencia, la acción cautelar está, sin más, en relación al peligro, plena y definitivamente justificado.

La reforma viene respaldada, además de los criterios jurisprudenciales, que han establecido la posibilidad de otorgar la suspensión, sin que sea admitida la demanda; por los datos estadísticos de la Secretaría General de Copilación y difusión, de la Unidad de Transparencia, del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; donde se observó que en el periodo que va de octubre/2016-octubre/2017, más del 50% de las demandas presentadas, fueron prevenidas por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, lo cual significa que, la mitad de todas las solicitudes de suspensión, se estudiaron y fueron acordadas sin contar con una demanda de nulidad admitida o con vida jurídica.

De igual forma, el mismo órgano de transparencia, informó que en el periodo Octubre/2017-Septiembre/2018, casi el 50% de demandas presentadas, con solicitud de suspensión, fueron prevenidas.

Así las cosas, en la práctica podríamos afirmar que el requisito de contar con una demanda de nulidad, solo ha provocado prevenciones por parte de los Tribunales, lo que acompleja y retrasa los litigios, además de generar una carga de trabajo innecesaria al juzgador, que posteriormente afectará en la atención que deba recibir el gobernado durante el proceso jurisdiccional.

Ahora bien, la reforma se sostiene en el estudio de derecho comparado, realizado entre la Ley en cita y la Ley 29/1998 Reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa de España, donde se ha venido contemplando la posibilidad de solicitar una medida cautelar, con o sin recurso.

De acuerdo a la investigación realizada, España atravesó prácticamente por el mismo proceso⁸⁶ que México, teniendo la concesión de medidas

⁸⁶ España no fue el primer país en darle esta clase de independencia a la medida cautelar, el teórico Marcheco Acuña, en el 2015, escribía: “Ha sido Alemania el primer impulsador de las transformaciones de los sistemas cautelares, al establecer por primera vez con la reforma de la VwO que entró en vigor en 1991, un régimen dual y abierto de protección cautelar mediante el reconocimiento, por un lado, del carácter suspensivo de la acción impugnatoria sobre la ejecución del acto, salvo los casos excepcionales que se prevén en la propia ley (artículo 80. 1) y la concesión de amplias facultades a los jueces para dictar, en los casos de pretensiones de tipo prestacional, órdenes provisionales incluso con anterioridad a la interposición de la demanda cuando exista peligro de que por una modificación de las circunstancias se pueda frustrar o dificultar esencialmente la realización de un derecho del solicitante o para la regulación de un estado provisional referido a una relación jurídica litigiosa, cuando dicha

cautelares, sin la admisión propiamente de una demanda; por ello fue que, con la expedición de la Ley 29/1998, se decidió integrar a la norma, lo que en la cotidianidad de los tribunales ya ocurría.

Por supuesto que se enfrentaron con múltiples medidas cautelares, que no fueron ratificadas por un recurso posteriormente, sin embargo, para controlar la legalidad y procedencia de éstas, se estableció la facultad para el juzgador, de señalar un pago de daños y perjuicios para el caso en concreto.

Actualmente la medida cautelar, concedida inicialmente sin una demanda, no ha generado mayor controversia en el sistema jurídico español-hablando por supuesto de la materia administrativa-, todo lo contrario, sigue siendo una razón más para elevar los niveles de eficacia de su ley especial.

Así las cosas, se propone reformar el artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para elevar su nivel de eficacia, logrando acercar y aumentar la protección de la suspensión a los gobernados, evitando así que sufran de daños de imposible reparación, y garantizando entonces su derecho fundamental de acceso a la justicia y/o tutela judicial efectiva.

6.2. Reforma del Artículo 71 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Formas de conceder la Suspensión.

De acuerdo al artículo 71 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la suspensión sólo podrá ser acordada, a solicitud del actor, por el Magistrado Instructor que conozca del asunto.

La hipótesis normativa, como se vino analizando, disminuye los niveles de eficacia de la suspensión, en la medida en que a los gobernados, no se les

regulación aparezca como necesaria, sobre todo en relaciones jurídicas de cierta permanencia, para impedir perjuicios esenciales o la amenaza de violencia o por otras razones". Marcheco Acuña, Benjamín, "La tutela cautelar en lo contencioso-administrativo. El caso de Cuba", *Revista Opinión Jurídica Universidad de Medellín*, Colombia, ISSN 1692-2530, Vol. 14, N° 28, julio-diciembre 2015, pág. 221.

puede conceder ésta de oficio, solo a petición de parte. En este caso, si el juzgador, bajo su experto criterio como operador del derecho, considerará que es procedente la medida, no podría otorgarla por defecto de ley.

Lo anterior resta capacidad de acción al juzgador, en perjuicio de la salvaguarda de los derechos fundamentales de los gobernados; lo cual equivale a restarle eficacia a la medida cautelar en comento.

De acuerdo a nuestra investigación, son varios los criterios jurisprudenciales y la doctrina jurídica, la que viene a sustentar las afirmaciones antes escritas, por lo que se considera prudente y necesario, realizar la siguiente propuesta de reforma:

Artículo 71. La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, se acordará de oficio o a petición de parte, por el Magistrado Instructor que conozca del asunto, quien en el término de 24 horas, lo hará del conocimiento de las autoridades demandadas para su cumplimiento con independencia de que posteriormente pueda ser recurrida, y tratándose de juicios de lesividad, se hará del conocimiento de las demás partes.

En los casos de juicios de lesividad se otorgará, a solicitud de la autoridad promovente, la suspensión de las actividades del particular ejecutadas al amparo del acto de cuya lesividad se trate, siempre que de continuarse con los mismos se afecte el entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos o la seguridad de las personas.

La suspensión podrá ser revocada cuando se acredite que variaron las condiciones bajo las cuales se otorgó.

La propuesta en cita, fungiría como un factor que elevaría notablemente la eficacia de la suspensión, ya que se garantizaría el derecho a la tutela cautelar del gobernado, mismo que se encuentra inserto en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que se traduce en el deber que tienen tanto la Administración como los Tribunales de acordar la medida cautelar que sea necesaria para asegurar la plena efectividad del acto terminal.

6.3. Reforma del Artículos: 71, 78 y 115 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Plazos procesales de la Suspensión:

Considerando el plano de urgencia en el que naturalmente se desenvuelve la suspensión, se propone que, el plazo para: notificar una suspensión a las autoridades que deberán observarla, recibir el informe sobre cumplimiento de suspensión por parte de la autoridad demandada en caso de acusar su incumplimiento, resolver sobre el incumplimiento de una suspensión, presentar manifestaciones (ambas partes en el proceso) en el recurso de reclamación, y resolver el mismo; sea de 24 horas.

Como se explicó, la agilidad y pronta actuación de nuestros Tribunales, es decisiva para alcanzar una eficacia en cualquier figura jurídica, pues el tiempo es un factor estratégico para que los efectos de la suspensión sean conocidos y aprovechados por el gobernado que solicita la protección.

Es por ello que deducimos como plazo razonable, el de 24 horas, mismo que viene contemplado incluso por la propia Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, esto para efecto de acordar la medida cautelar en el proceso jurisdiccional.

Así las cosas, la misma importancia que tiene el acuerdo de la suspensión, la tiene la notificación que se haga de ésta a las responsables, pues solo así se llegará a materializar la misma.

Lo mismo ocurre si hablamos del plazo para resolver un incumplimiento de suspensión, pues la lógica indica que, es igual de importante que el Tribunal otorgue una medida cautelar, como que ésta efectivamente se cumpla por la autoridad responsable.

De igual forma, una medida cautelar recurrida, debe ser resuelta en el mismo plazo de las 24 horas, pues de ser concedida en segunda instancia (recurso de reclamación), se estaría hablando de que era legalmente procedente otorgarla desde el inicio de la Litis y no se actualizó tal situación, lo que deja al gobernado en un alto estado de vulnerabilidad y exige la más pronta y efectiva protección jurídica posible.

La idea central es que las etapas procedimentales inherentes a la suspensión, sean sumamente rápidas y atiendan siempre la naturaleza de urgencia que caracteriza a la medida cautelar.

Lo anterior, respaldado con la jurisprudencia, doctrina e incluso tratados internacionales, nos lleva a la siguiente propuesta específica de reforma legislativa:

a) Plazo que tiene el Tribunal para notificar la concesión de la Suspensión.

El artículo 71 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, deberá ser redactado de la siguiente forma:

Artículo 71. La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, se acordará de oficio o a petición de parte, por el Magistrado Instructor que conozca del asunto, quien en el término de 24 horas, lo hará del conocimiento de las autoridades demandadas para su cumplimiento con independencia de que posteriormente pueda ser recurrida, y tratándose de juicios de lesividad, se hará del conocimiento de las demás partes.

En los casos de juicios de lesividad se otorgará, a solicitud de la autoridad promovente, la suspensión de las actividades del particular ejecutadas al amparo del acto de cuya lesividad se trate, siempre que de continuarse con los mismos se afecte el entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos o la seguridad de las personas.

La suspensión podrá ser revocada cuando se acredite que variaron las condiciones bajo las cuales se otorgó.

Respecto al plazo para notificar la suspensión, sustituimos la palabra de “inmediato”, que es subjetivo o interpretable, por el plazo de 24 horas.

b) Plazo que tiene el Tribunal para desarrollar el procedimiento y resolver el recurso de reclamación.

El artículo 115 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, deberá ser redactado de la siguiente forma:

Artículo 115. El recurso se substanciará corriendo traslado a las demás partes, por un plazo de 24 horas, para que expongan lo que a su derecho convenga.

Transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente en el plazo de 24 horas.

Contra las resoluciones que dicten las Salas Ordinarias Jurisdiccionales en el recurso de reclamación, procederá el recurso de apelación ante el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior.

Como se observa, sustituimos el termino de 3 días para que las demás partes expongan lo que a su derecho convenga, por el plazo de 24 horas.

Además, como la ley no señalaba expresamente un plazo para resolver el recurso de reclamación, hemos establecido el de 24 horas, ello en aras de una impartición de justicia pronta y expedita, que sea acorde al multicitado plano de urgencia que caracteriza a la medida cautelar y sus actuaciones procedimentales.

c) Plazo que tiene el Tribunal para resolver el recurso de queja.

El artículo 78 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, deberá ser redactado de la siguiente forma:

Artículo 78. En contra del desacato total o parcial a la orden de suspensión, procederá la queja mediante escrito que se presente, ante la Sala que la concedió, en cualquier momento hasta antes de la conclusión definitiva del juicio.

En el escrito de queja se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad que se estiman violatorias de la suspensión.

En el acuerdo admisorio, se dará vista a las partes para que aleguen lo que a su derecho convenga, y se pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la interlocutoria relativa, que deberá rendir dentro del plazo de 24 horas, informe en el que se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, se dictará la resolución dentro de las siguientes 24 horas.

Si se resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, se dejarán sin efectos las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere este artículo se notificará también al superior jerárquico del funcionario responsable del incumplimiento, y se impondrá a este o a la autoridad

renuente, una multa por el equivalente de 10 a 50 veces
la Unidad de
Medida y Actualización vigente.

En este caso, sustituimos del plazo relativo al informe que justifique el acto o la omisión que provocó la queja, de tres días, por el plazo de 24 horas. De igual forma, se sustituyó el plazo de 5 días para dictar resolución, por el de 24 horas.

Consideramos que la reforma propuesta, no solo agilizará las actuaciones en los tribunales, aumentando consecuentemente la eficacia de la medida cautelar; también impactará en las cifras que, hoy día, reflejan 9 desacatos/incumplimientos acusados mediante la Queja, por cada 10 suspensiones concedidas a los demandantes.

Esto se espera en virtud de que, al ser la Queja un verdadero medio de defensa, en contra del incumplimiento de la suspensión, las autoridades responsables hagan lo posible por evitar su interposición.

CONCLUSIONES.

1. Con base en el estudio histórico realizado a la figura jurídica de la suspensión, concluimos primeramente que, desde sus inicios en el mundo jurídico, siempre ha buscado proteger, en un plano de urgencia, a la persona más vulnerable frente a un tercero.

Aunado a lo anterior, la normatividad que ha venido regulando a la suspensión, en materia administrativa, sobre todo local, ha ido evolucionando, presentando cambios que responden a las nuevas realidades sociales, fungiendo como instrumento jurídico al servicio de los gobernados.

Es por ello que, para que la evolución continúe, debemos seguir analizando y evaluando los efectos de la suspensión, su impacto en la realidad del ciudadano, los defectos de su letra en la norma, y las posibilidades jurídicas para su perfeccionamiento.

2. La importancia de perfeccionar la medida cautelar, está plenamente acreditada en las estadísticas arrojadas por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, donde se ha expuesto que, la mayoría de los actos de autoridad que se impugnan, son efectivamente ilegales y afectan la esfera del gobernado.

Así tenemos que, de 100 actos de autoridad que se combaten en juicio, 85 aproximadamente son nulificados por el Tribunal, es decir, el gobernado acredita la ilegalidad del acto y la violación a sus derechos consignados en la ley.

Lo anterior nos lleva a confirmar que el gobernado que solicita una medida cautelar, efectivamente requiere de su protección, pues el índice de ilegalidad que enfrenta es claramente alto⁸⁷.

De las mismas estadísticas podemos concluir, que la suspensión solicitada al Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, no se concede con la frecuencia que debería, pues pese a que solo un 14.5 % de los actos que controvierten los particulares, resulta legal; casi un 30% del total de las Suspensiones solicitadas, son negadas.

Esto nos sugiere que la concesión de la medida cautelar debe ir en aumento, hacerse más accesible para los gobernados y darles un mayor alcance de protección.

En tales circunstancias, jurídicas y de hecho, es que se debe, urgentemente, perfeccionar la suspensión, en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para que en la medida de lo posible, los gobernados cuenten con un instrumento eficaz que logre salvaguardar sus derechos.

3. La primera propuesta que se realiza, en aras de perfeccionar la medida cautelar, para elevar su eficacia, es reformar el artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para efecto de que se le permita al gobernado, solicitar la suspensión sin cumplir con el requisito de una demanda de nulidad.

Lo anterior en razón de que, para conceder la suspensión, no se entra al estudio de la demanda en sí, ya que la acción cautelar tiene como condición, no la existencia de un derecho, sino la apariencia del derecho.

⁸⁷ Las gráficas, los porcentajes y las tablas numéricas, son prueba empírica del riesgo que actualmente viven los habitantes de la Ciudad de México, frente a sus Autoridades Administrativas.

Además, en la práctica podemos afirmar que el requisito de contar con una demanda de nulidad, ha generado sobre todo prevenciones judiciales, elevando las cargas de trabajo de los Tribunales, retrasando los procesos jurisdiccionales y poniendo en riesgo la eficacia, en diferentes grados, de la medida cautelar.

Aunado a lo anterior, se ha comprobado que, por los criterios jurisprudenciales, los Tribunales no solo deben estudiar la solicitud de suspensión-teniendo o no vida jurídica la demanda- incluso se han visto orillados a concederla.

Es por ello que, permitir al gobernado solicitar la Suspensión, sin la necesidad de una demanda de nulidad, estableciendo el plazo razonable de 10 días para su presentación, lograría elevar los niveles de eficacia de la medida cautelar, pues agilizaría el proceso jurisdiccional, bajaría la carga de trabajo de los tribunales y se haría más accesible y cercana al gobernado, respondiendo así a su natural estado de urgencia.

4. Se concluye que, la propuesta descrita en el punto que antecede, se encuentra respaldada por el estudio de derecho comparado, que se ha realizado, entre la suspensión contenida en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y la Ley 29/1998 Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de España.

Esto en razón de que, a través de la ley extranjera en cita, se encontró que los gobernados pueden solicitar la medida cautelar, sin la obligatoria presentación de una demanda/recurso.

Así las cosas, descubrimos durante la investigación, que España ha venido regulando más de 10 años a la medida cautelar bajo el supuesto descrito, sin que ello le haya significado un menoscabo o defecto en sus procesos judiciales.

Al igual que nuestro país, antes de ser puesto en la norma, España ya concedía la medida cautelar, sin que una demanda tuviera en ese momento vida jurídica.

Parte del análisis nos arrojó, que fue Alemania el primer país que presentó esta particular forma de conceder la medida cautelar, por lo que su evolución normativa posiblemente, al igual que nos ocurre a nosotros, llegó a la teoría jurídica de otros país, lo cual provocó un progresivo cambio en las normas jurisdiccionales administrativas.

5. Continuando con la revisión de la forma en cómo actualmente se concede la medida cautelar, concluimos que ésta debe ser siempre de oficio y/o a petición de parte, por lo que se propone reformar el artículo 71 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para tal efecto.

Ello en virtud de que los juzgadores deben ser los primeros en actuar, para salvaguardar los derechos fundamentales de los gobernados, una vez que conocen de la litis; así las cosas, no contemplar la facultad del Magistrado Instructor, para pronunciarse oficiosamente sobre la Suspensión, equivale a restarle eficacia a la medida cautelar en comento.

Lo anterior se ha visto corroborado por la jurisprudencia, la teoría jurídica y la Ley de Amparo, en la medida que ésta contempla la concesión de oficio de la suspensión.

6. Concluimos que, para garantizar los efectos esperados de la suspensión, y con ello elevar su nivel de eficacia, lo conducente es establecer, en los procesos inherentes a ésta, el plazo máximo de 24 horas, considerando siempre los días naturales.

Como se vino explicando, aunque este tipo de plazos son característicos de la materia penal, se hace prioritario iniciar su adopción para la administrativa, donde evidentemente corren riesgo los derechos de los gobernados. No perdamos de vista que la agilidad y pronta actuación de los juzgadores, es decisiva para alcanzar una eficacia en cualquier figura jurídica.

Así las cosas, se propone reformar los artículos 71, 78 y 115 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para que en el plazo de 24 horas: se realice la notificación de la suspensión a las autoridades que deberán observarla; se reciba el informe sobre el cumplimiento de la suspensión, por parte de la autoridad demandada, en caso de acusar su incumplimiento; se resuelva sobre el incumplimiento de la medida cautelar; se presenten manifestaciones (ambas partes en el proceso) en el recurso de reclamación, y se dicte legal resolución al mismo.

BIBLIOGRAFÍA

◆ Libros.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, México, UNAM, 1980.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 20ª edición, México, Porrúa, S. A., 1983.

CALAMANDREI, Piero, *Introducción al Estudio Sistemático de las Medidas Cautelares*. 3ra Edición, Ara Ediciones, 2006.

CALDERÓN CUADRADO, María Pía, *Las medidas cautelares indeterminadas en el proceso civil*, Madrid, Editorial CIVITAS, S. A., 1992.

CARA FUENTES, Elena Isabel, *Medidas Cautelares y Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Problemática y Soluciones)*, España, Fundación Asesores Locales, 2014.

CARBONELL, Miguel y Salazar, Pedro (coords), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2012.

CARRETERO, Mario, *Constructivismo y Educación*, 2ª edición, México, Progreso, 2009.

CASTRO, Juventino, *Garantías y Amparo*. 11ª edición. México, Porrúa, 2002.

CASTILLEJOS RODRÍGUEZ, Francisco Javier, *La ratio iuris en la era de la postmetafísica. Jürgen Habermas y la nueva fundamentación teórico-discursiva de la filosofía del derecho*, México, UAM-Tirant Humanidades, 2014.

COUTURE, Eduardo, *Fundamentos de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Depalma, 1999.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., *Reflexiones sobre algunas facetas del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva*, Cuadernos de Derecho Público, nº 10, 2000.

- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA Alfonso (coordinadores). *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución Mexicana de 1917, Pasado, Presente y Futuro*. Tomo II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- LIRA GONZÁLEZ, Andrés, *El Amaro Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- MARÍN GONZÁLEZ, J. C. *Tratado de las medidas cautelares*. Doctrina, JURISPRUDENCIA, antecedentes históricos y derecho comparado, Editorial Jurídica, Santiago, 2016.
- PERELMAN, Chaïm y OLBRECT-TYTECA, Lucie, *Tratado de la Argumentación*, 3ra Edición, Madrid, Gredos, 2009.
- PLATAS, María del Carmen, *Filosofía del derecho- Argumentación jurisdiccional*, 3^{ra} Edición, México, Porrúa, 2010.
- ROSS, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1997.
- ROSS, Alf. *El Concepto de Validez y otros ensayos*, 6^{ta} Edición, México, FONTARAMA, 2014.
- RUIZ PIÑEIRO, Fernando Luis, *Las Medidas Cautelares en la Ley 29/1998*, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso administrativa. Análisis doctrinal y JURISPRUDENCIAL. 2 Edición, Thomson Aranzadi, Navarra 2008.
- SALDAÑA MENESES, Fernando, *Admisión previa de la suspensión de los actos reclamados, a la demanda de amparo de doble instancia*, UNAM, Dirección General de Bibliotecas TESIS Digitales Ciudad Universitaria.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Evolución de la Ley de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
- SOMMA, Alessandro, *Introducción al derecho comparado*, Madrid, UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID, 2015.

◆ **Revistas y Diarios.**

AGUIRREZABAL GRÜNSTEIN, Maite, “Recepción de la medida cautelar innovativa y su delimitación con otras normas de tutela cautelar”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Colombia, ISSN: 0120-3886, Vol. 45, No. 122, enero-junio de 2015.

ARENAS CEBALLOS, Julieta, “La suspensión en prevención como medida cautelar en el proceso contencioso administrativo”, *Univ. Sergio Arboleda*, Colombia, ISSN 1657-8953, núm. 9 (16), enero-junio de 2009.

CARVAJAL MARTÍNEZ, Jorge Enrique, Guzmán Rincón, Andrés Mauricio, “¿Justicia demorada? El tiempo de los derechos en el Sistema Interamericano”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Colombia, ISSN: 2390-0016, Vol. 47, núm. 126, enero-junio de 2017.

GONZALO CORTEZ, Matcovich, “Contribución al estudio de las medidas cautelares previas a la demanda en el proceso civil chileno”, *Revista de Derecho*, Chile, Vol. XXX, Número 1, junio 2017.

GUDE, Emilio, Solicitud previa a la demanda de medidas cautelares, *Revista electrónica El Diario Jurídico*, Sección Internacional, Publicado el 7 octubre, 2014, consultable a través del vínculo: <https://www.diariojuridico.com/solicitud-previa-a-la-demanda-de-medidas-cautelares/>.

MARCHECO ACUÑA, Benjamín, La tutela cautelar en lo contencioso-administrativo. El caso de Cuba”, *Revista Opinión Jurídica Universidad de Medellín*, Colombia, ISSN 1692-2530, Vol. 14, N° 28, julio-diciembre 2015.

MOREIRO GONZÁLEZ, El juez nacional de medidas cautelares y la tutela del orden público y del interés público de la Unión Europea, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, España, número 54, 2016.

◆ **Jurisprudencia y Tesis de México.**

JURISPRUDENCIA I. I. 3o. A. J/7 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. III, enero-junio de 1989, p. 1967.

JURISPRUDENCIA 1a./J. 25/2018 (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, septiembre de 2018, registro 2017844.

TESIS XI.1o.A.T.26 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, enero de 2016, p. 3487.

TESIS XIX.1o.P.T.13 K, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, p. 1834.

TESIS I.7o.A.64 A. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, julio de 1999, p. 912.

TESIS I.8o.A.13 K /10a., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, septiembre de 2016, p. 3017.

TESIS I.1o.A.E.14 K (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, agosto de 2014, p. 951

TESIS I.10o.A.3 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, 7 de abril de 2016, p. 2241.

TESIS Registro 252923, T/A, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 103-108, Sexta Parte, octubre de 1977, p. 244.

TESIS XI.1o.A.T.9 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo III, abril de 2013, p. 2692.

◆ **Jurisprudencia de España.**

JURISPRUDENCIA ID CENDOJ: 28079130042004200019, Consejo General del Poder Judicial, No. De Recurso 56/2004, Sección 4, 3 de marzo de 2004, p. 4.

JURISPRUDENCIA ID CENDOJ: 28079130042018200121, Consejo General del Poder Judicial, No. De Recurso 382/2018, Sección 4, 31 de octubre de 2018, p. 3

JURISPRUDENCIA ID CENDOJ: 28079130042018200119, Consejo General del Poder Judicial, No. De Recurso 41/2018, Sección 4, 31 de octubre de 2018, p.p. 2-3

JURISPRUDENCIA ID CENDOJ: 28079130012018201838, Consejo General del Poder Judicial, No. De Recurso 41/2018, Sección 1, 24 de octubre de 2018, p. 3

JURISPRUDENCIA ID CENDOJ: 15030330022018100445, Consejo General del Poder Judicial, No. De Recurso 4089/2018, Sección 2, 20 de septiembre de 2018, p. 2

Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de Febrero de 2.013, al Recurso de casación número 960/2012.

◆ **Información Oficial de Gobierno.**

SECRETARIA GENERAL DE COPILACIÓN Y DIFUSIÓN, Unidad de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Oficio: *TJACDMX/SGCD-45/2017*, 2017, p. 2.

SECRETARIA GENERAL DE COPILACIÓN Y DIFUSIÓN, Unidad de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Oficio: *TJACDMX/SGCD-34/2017*, 2017, p. 2

SECRETARIA GENERAL DE COPILACIÓN Y DIFUSIÓN, Unidad de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Oficio: *TJACDMX/SGCD-407 /2018*, 2018, p. 3.

SECRETARIA GENERAL DE COPILACIÓN Y DIFUSIÓN, Unidad de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Oficio: *TJACDMX/SGCD-409/2018*, 2018, p 2.

SECRETARIA GENERAL DE COPILACIÓN Y DIFUSIÓN, Unidad de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Oficio: *TJACDMX/SGCD-383/2018*, 2018, p 2.

SECRETARIA GENERAL DE COPILACIÓN Y DIFUSIÓN, Unidad de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Oficio: *TJACDMX/SGCD-379/2018*, 2018, p. 2.

◆ **Normas.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en la liga: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Convención Americana sobre derechos humanos en la Conferencia Especializada Interamericana sobre derechos humanos (B-32), Pacto de San José, consultada en la liga: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, consultada en la liga: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5120/4492>, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, consultada en la liga: http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY_JUSTICIA_ADMVA_01_SEP_2017.pdf, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, consultada en la liga:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Las Siete Leyes Constitucionales, 1836, México, consultada en la liga: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

El Acta Constitutiva y de Reforma, 1847, México, consultada en la liga: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf), fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, 1861, México, consultada en la liga: [http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/D.%201855-1861/e\)%20LEY%20DE%20AMPARO%20DE%201861.pdf](http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/D.%201855-1861/e)%20LEY%20DE%20AMPARO%20DE%201861.pdf), fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Ley de Justicia Fiscal, 1936, México, consultada en la liga: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=190360&pagina=10&seccion=2, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 1995, México, consultada en la liga: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-89f2b3ff0a0a0c417c375e359637f843.pdf>, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”, 2009, México, consultada en la liga: <http://www.tcadf.gob.mx/index.php/normatividad/2-ley-organica.html?layout=edit&id=126>, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Las Siete Leyes Constitucionales, 1836, México, consultada en la liga: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

El Acta Constitutiva y de Reforma, 1847, México, consultada en la liga:
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, 1861, México, consultada en la liga:
[http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/D.%201855-1861/e\)%20LEY%20DE%20AMPARO%20DE%201861.pdf](http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/D.%201855-1861/e)%20LEY%20DE%20AMPARO%20DE%201861.pdf), fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Ley de Justicia Fiscal, 1936, México, consultada en la liga:
http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=190360&pagina=10&seccion=2.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 1995, México, consultada en la liga: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-89f2b3ff0a0a0c417c375e359637f843.pdf>, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 2009, México, consultada en la liga:
<http://www.tcadf.gob.mx/index.php/normatividad/2-ley-organica.html?layout=edit&id=126>, fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2018.