

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



ALUMNO: Jiménez Mora Luis Miguel

ASESOR. LIC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO

TEMA DE TESIS: La suspensión del acto reclamado en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en materia de Construcción y Establecimientos Mercantiles.

México, D. F., a 29 de septiembre del 2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y EN ESPECIAL A LA FACULTAD DE DERECHO QUE, A TRAVÉS DE SUS MAESTROS, ME PERMITIÓ OBTENER CONOCIMIENTOS PARA UNA MEJOR VISIÓN EN MI VIDA PROFESIONAL.

A MIS PADRES, MARÍA DE LA LUZ MORA OCHOA Y MIGUEL JIMENEZ PARRA, POR SU APOYO Y EJEMPLO A SEGUIR.

A MIS HERMANOS CARLOS, VIRGINIA Y MIGUEL ANGEL POR ESTAR A MI LADO EN TODO MOMENTO.

A MI QUERIDA INDIRITA RAMIREZ-HONEY VEGA, POR QUE SIEMPRE CAMINASTE A MI LADO EN LOS BUENOS Y MALOS MOMENTOS EN ESTA ETAPA DE MI VIDA PROFESIONAL, POR ESO Y POR MUCHAS COSAS MÁS TE AMO.

AL MAESTRO HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO, POR HABERME COMPARTIDO UNA PEQUEÑA PARTE DE SU EXPERIENCIA EN EL AMBITO DOCENTE Y PROFESIONAL, CON SUS ASESORÍAS LOGRÉ TERMINAR ESTA INVESTIGACIÓN E INICIARME EN LA PRÁCTICA DE NUESTRA PROFESIÓN, MUCHAS GRACIAS.

A TODOS MIS MAESTROS DE LA FACULTAD DE DERECHO DEL SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA, POR QUE ME BRINDARON SU MEJOR ESFUERZO Y DEDICACIÓN.

La suspensión del acto reclamado en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en materia de Construcción y Establecimientos Mercantiles.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. Marco teórico y antecedentes del sistema contencioso administrativo en México	1
1.1. Marco teórico	1
1.1.1. La doctrina francesa	2
1.1.2. La doctrina angloamericana	5
1.1.2.1. "Writ of habeas Corpus" (orden o mandato en defensa de la libertad del hombre)	8
1.1.2.2. "Writ of error" (Orden o mandato de error)	9
1.1.2.3. "Writ of certiorari" (Orden o mandato de revisión)	9
1.1.2.4. "Writ of injuction" (Orden o mandato de suspensión)	10
1.1.2.5. "Writ of mandamus" (Orden o mandato obligatorio)	11
1.1.2.6. "Writ of prohibition" (Orden o mandato de prohibición)	12
1.1.3. La doctrina mexicana	13
1.2. Antecedentes del sistema contencioso administrativo en México	20
1.2.1. En la Nueva España	20
1.2.2. En el México independiente	24
1.2.2.1. La Constitución de 1824	28
1.2.2.2. Algunos antecedente para establecer tribunales administrativos de corte francés	30
1.2.2.2.1. Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843	30
1.2.2.2.2. Las Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853	31
1.2.2.3. Las Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y 1917	32
1.2.2.3.1. El proyecto de Constitución de 1840 y la Constitución de Yucatán de 1841	33
1.2.2.3.2. El Acta de Reforma de 1847 a la Constitución de 1824	34
1.2.2.3.3. Debates del Constituyente de 1856 - 1857 y la Constitución de 1857	34
1.2.2.3.3.1. Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación de 1861	35
1.2.2.3.3.2. Ley de Amparo de 1869	36
1.2.2.3.3.3. Ley de Amparo de 1882	40
1.2.2.3.3.4. Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897	40

1.2.2.3.3.5. Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.....	41
1.2.2.3.4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y la Ley de Amparo de 1919.....	42
1.2.2.4. El surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	49
1.2.2.5. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	56
1.2.2.5.1. Antecedentes y naturaleza jurídica.....	56
1.2.2.5.2. Organización y competencia.....	58
1.2.2.5.3. El procedimiento ante el tribunal.....	60
2. La suspensión del acto reclamado en materia administrativa.....	64
2.1. En la Ley de Amparo.....	64
2.1.1. Conceptualización de la suspensión del acto reclamado.....	64
2.1.2. Organización constitucional de la suspensión del acto reclamado.....	66
2.1.3. La suspensión del acto reclamado de oficio.....	66
2.1.4. La suspensión del acto reclamado a petición de parte agraviada.....	67
2.1.4.1. La certeza del acto reclamado.....	68
2.1.4.2. La naturaleza del acto reclamado.....	71
2.1.4.3. Requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.....	75
2.1.4.3.1. De la fracción I.....	75
2.1.4.3.2. De la fracción II.....	76
2.1.4.3.3. De la fracción III.....	88
2.1.4.4. La existencia de terceros como condición para exigir la garantía.....	90
2.2. En el Código Fiscal de la Federación.....	91
2.2.1. El recurso de revocación.....	93
2.2.2. El juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	97
2.3. En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	100
2.4. En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.....	106
3. La suspensión del acto reclamado en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en materia de construcción y establecimientos mercantiles.....	108
3.1. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.....	108
3.1.1. La consulta vecinal.....	109
3.1.2. El comité vecinal.....	112
3.2. Un antecedente sobre la intervención de la sociedad en los procesos jurisdiccionales.....	118

3.3. Deficiencias de la participación del comité vecinal en los juicios Contencioso administrativos.....	121
3.3.1. Incertidumbre en su domicilio oficial para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos.....	122
3.3.2. Falta de exigencia legal para la acreditación de su personalidad jurídica como tercero perjudicado en el juicio.....	123
3.3.3. Excesos de sus facultades en el juicio	123
3.4. Del procedimiento de suspensión en el juicio contencioso administrativo.....	126
3.5. De la construcción y establecimientos mercantiles.....	132
4. Propuestas para mejorar la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	138
4.1. Integración de los tribunales administrativos al Poder Judicial.....	138
4.2. Reformas a la Ley de Amparo.....	141
4.2.1. Consideración en la Ley de Amparo de la suspensión con efectos restitutorios.....	141
4.2.2. Integrar a la Ley de Amparo qué debe entenderse por interés social y disposiciones de orden público.....	143
4.3. Reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	145
4.3.1. Desaparición de la doble petición en el procedimiento de suspensión del juicio contencioso administrativo.....	145
4.3.2. De la consulta vecinal.....	147
4.3.3. Del comité vecinal.....	148
4.3.4. Desaparición del interés legítimo como requisito para que proceda el juicio ante el tribunal.....	150
4.3.5. Propuestas procesales para los juicios que se substancian ante el tribunal	152
CONCLUSIONES.....	154
BIBLIOGRAFIA.....	159
LEGISLACIÓN.....	162
JURISPRUDENCIA EN BASE DE DATOS	164
DECRETOS.....	164
JUICIOS CONSULTADOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	164
DICCIONARIOS.....	165

INTRODUCCION

En este trabajo analizo al sistema contencioso administrativo que se ha desarrollado en los Estados Unidos Mexicanos, pero en especial, cómo se lleva en la práctica el procedimiento de suspensión del acto reclamado en este tipo de juicios en el Distrito Federal y su verdadera funcionalidad para el beneficio de los propietarios de establecimientos mercantiles y de construcciones en obra.

Por lo anterior, en el capítulo primero estudio al sistema contencioso administrativo en los Estados Unidos Mexicanos, que ha sido influenciado principalmente por el modelo francés y el angloamericano, cuyo análisis de los mismos permitirá conocer los elementos teóricos que han dado forma a nuestro sistema para resolver el juicio contencioso administrativo.

Todavía en el curso de la unidad uno, hago un somero recuento de la evolución práctica de este tipo de juicios y sus instituciones; en lo que toca a la Nueva España, se identifica una falta de estructura jurídica que garantizara el estado de derecho, más bien, fue a partir del México independiente cuando las cuestiones contencioso administrativas se tomaron en cuenta, iniciándose en el Poder Judicial a través de los juicios ordinarios; después de 1857, también fueron conocidos por el amparo, ya que por esas fechas no tuvieron éxito los intentos por establecerse los tribunales administrativos de corte francés en nuestro país. Fue por ello, la necesidad de haber analizado las diferentes etapas en las que el juicio de amparo tuvo conocimiento, independientemente de sus funciones de constitucionalidad, de las cuestiones contencioso administrativas.

A partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y la Ley de Amparo de 1919, se tomaron en cuenta las experiencias y se iniciaron estudios más serios sobre el juicio de amparo en materia administrativa y de los órganos que en la práctica los substanciaban; como consecuencia, se detectaron varios elementos que no permitían desarrollar su verdadera función, entre ellos se destacan los juicios contencioso

administrativos cuya naturaleza jurídica era contraria a las conocidas por un tribunal constitucional. Así que, la experiencia de que la substanciación de estos juicios promovidos por particulares en contra de actos de la administración pública activa no corresponde a las tareas de la Suprema Corte de Justicia; y, la necesidad de aminorar las acumuladas atribuciones y excesivo trabajo de este supremo tribunal, fueron la base principal para que en 1936 se iniciara la creación oficial de los tribunales que conocieran las cuestiones contencioso administrativas; primero a nivel federal y luego en el ámbito local.

Esta transición ha sido difícil, a grado tal que no ha concluido e incluso existen elementos sustentables para proponer su replanteamiento. Sin embargo, los tribunales de lo contencioso administrativo han desarrollado sus funciones que le competen y, en el caso del perteneciente al Distrito Federal, ha tenido avances significativos para la administración de justicia en materia administrativa; pero también, se ha visto estancado en detrimento del gobernado.

El estudio del incidente de suspensión en el juicio de amparo, ha sido de mi interés en la segunda unidad de este trabajo, pues éste a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Amparo y la jurisprudencia, establece la base de requisitos que toda ley secundaria deberá exigir en un procedimiento de suspensión; de lo contrario, no será necesario agotarlo y se podrá recurrir directamente al amparo. Es por ello, la necesidad de entender en primer lugar el incidente de suspensión en materia administrativa, su concepción, su naturaleza y características para su procedencia desde el punto de vista de la Ley de Amparo; y posteriormente, analizar el procedimiento de suspensión utilizado por otras leyes de carácter administrativo, como lo son el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Estos diversos análisis considero que son sustanciales para tener un mejor estudio y comprensión del proceso de suspensión utilizado por

el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tema de interés en esta investigación.

En el tercer capítulo, hago manifiesta la problemática actual del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal al aplicar su ley en los juicios que sustancia; pero en especial, por el procedimiento instaurado para la suspensión del acto reclamado. De esto sobresale la injerencia de la sociedad, a través del comité vecinal y la consulta ciudadana, en los juicios contencioso administrativos y su procedimiento de suspensión que son promovidos por los propietarios de establecimientos mercantiles y de construcciones en obra.

Lo anteriormente mencionado ha generado irregularidades en el tribunal administrativo referido y han sido calificadas en jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como inconstitucionales; pese a ello, el Poder Legislativo local ha mantenido intacta la intervención de la sociedad en estos juicios administrativos y su procedimiento de suspensión, ocasionando un detrimento al gobernado que ve afectada su esfera jurídica por un proceso contencioso administrativo que sobrepasa los elementos requeridos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ser considerado como un juicio apegado a derecho y que respeta las garantías individuales de las cuales todos los gobernados somos titulares. Por otro lado, esta problemática también afecta la estructura y funcionalidad del Poder Judicial Federal ya que se ve obligado a conocer juicios contenciosos administrativos, dejando de lado su principal tarea: estudiar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos y leyes reclamadas a través del juicio de amparo.

Con la existencia de un antecedente sobre los problemas que conlleva la participación de la sociedad en los procesos jurisdiccionales, que analizo en la tercera unidad, y las deficiencias que genera la participación del comité vecinal y la consulta ciudadana en los juicios contenciosos administrativos, pero en especial en el procedimiento de suspensión; es necesario, reformar la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el cuarto y último capítulo manejo propuestas para superar irregularidades encontradas en el desarrollo de las tres anteriores unidades: la integración de los tribunales administrativos al Poder Judicial; la reforma a la Ley de Amparo; y, reformas a la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, consistentes en la desaparición del comité vecinal y la consulta ciudadana en el juicio contencioso administrativo, actualización del procedimiento de suspensión con apego a la Ley de Amparo y otras propuestas procesales para este tipo de juicios.

Es de mi interés aclarar que el nombre correcto de nuestro país es el de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, en el desarrollo de esta investigación en ocasiones se denominará "México" y aún cuando no es considerado como sinónimo por los expertos, esta palabra se deberá entender en esta tesis como los Estados Unidos Mexicanos. Así mismo, utilizo algunos conceptos en inglés, cuya traducción al español varía según el autor que consulté, por lo que traté de manejar la traducción de estos conceptos en inglés lo más apegado a la definición que se tiene de ellos en español.

1. Marco teórico y antecedentes del sistema contencioso administrativo en México.

1.1. Marco teórico.

La base teórico-legal para dirimir las controversias que surgen entre los particulares y el gobierno, respecto de los actos emitidos por este último, se sustenta básicamente en dos modelos de justicia administrativa: por un lado, el judicialista o angloamericano que atribuye la solución de los conflictos contencioso administrativos a los jueces ordinarios pertenecientes al Poder Judicial; y por el otro, el modelo francés que ubica formalmente a los tribunales administrativos en la esfera de la Administración Pública, pero que en la actualidad son autónomos.

La discusión en los Estados Unidos Mexicanos sobre cuál de estos modelos aplicaría correctamente, ha formado un sistema mixto judicialista-francés que ha desarrollado un juicio en donde, según Héctor Fix-Zamudio, la inconformidad de los gobernados en contra de los actos administrativos o resoluciones emitidas por la administración pública activa son ventilados de dos formas:

a) A través del juicio de amparo indirecto en el Poder Judicial, debido a la deficiencia procesal de los tribunales administrativos en sus leyes o como una excepción marcada por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la respectiva Ley de Amparo, este proceso consta de una doble instancia que inicia ante el Juzgado de Distrito y posteriormente en el Tribunal Colegiado de Circuito; y,

b) Los conocidos por los tribunales administrativos, cuyas resoluciones en la mayoría de los casos son revisadas por el Poder Judicial Federal, por la vía del amparo directo o la revisión; proceso que también se conoce como un recurso de casación administrativa¹.

¹ Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Editorial Porrúa, 2ª Edición. México, 1999. 391 p.

1.1.1. La doctrina francesa.

La corriente constitucionalista que estableció la Francia revolucionaria tenía motivos de peso político para delimitar al Poder Judicial; por lo que la tradicional división de poderes fue interpretada en el sentido de que el Poder Judicial no debía interferir en los actos de la Administración Pública, y que ésta debe juzgarse por sí misma; así, el profesor Antonio Carrillo Flores, cita a Bonnard transcribiéndolo: "...desde el principio de la revolución...se manifiesta una extrema desconfianza respecto de los tribunales judiciales en lo que concierne a su actitud frente a la administración. Se creía ver a los Tribunales que iban a crearse animados de ciertas tendencias que habían tenido los del antiguo régimen. Particularmente en la segunda mitad del Siglo XVIII se había visto a los parlamentos, que eran las Cortes de Justicia Soberana, penetradas de un espíritu de oposición sistemática frente al poder real y a sus representantes locales, los intendentes: se mostraron imbuidos sobre todo por el afán de defender sus privilegios de clase, violentamente hostiles a todas las reformas administrativas y financieras, que fueron intentadas por el gobierno real, utilizando así, tanto sus poderes normales de jueces como sus poderes especiales de sanción y de registro para hacer fracasar esas reformas. Se quiso entonces, que los nuevos tribunales no pudiesen imponer ellos también su conservadurismo estrecho y poner en peligro las grandes reformas que la revolución quería realizar, entregándose como los antiguos parlamentos, a invasiones abusivas sobre los otros poderes con el fin de crear obstáculos a todo cambio."²

Esta concepción creada por la corriente revolucionaria francesa, temerosa a un resurgimiento de la dictadura monárquica o la idea de la permanencia conservacionista que obstruyera la aplicación de la nueva

² Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Editorial Porrúa. México, 2ª Edición, 1973. 145 p.

legislación para la Administración³, se materializó en la Ley del 16 y 24 de agosto de 1790 en la que, según Pedro López Ríos citando al maestro Ovalle Favela, se interpretó el principio de la división de poderes de la siguiente manera: "Las funciones judiciales son distintas y se mantendrán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán alterar, a riesgo de ser acusados de prevaricación, en forma alguna los actos de los cuerpos administrativos, ni podrán citar para comparecer ante ellos, a los administradores en razón de las funciones que desempeñan."⁴

Con esta diferente interpretación de la división de poderes, que en realidad fue un ajuste político para iniciar una tendencia a desvanecer toda posible acción en contra de las reformas pretendidas por los revolucionarios franceses, la Ley en cita da creación a un "Consejo de Estado", cuyas raíces devienen de una institución del antiguo régimen llamada "Consejo del Rey", que tenía funciones de asesor del Rey y facultades en los asuntos administrativos; lo más interesante de todo ello, es la separación de las funciones judiciales y administrativas en donde los primeros no debían intervenir en la función de los segundos, tal y como lo hace constar el maestro Andrés Serra Rojas, "Prohibiciones reiteradas se hacen a los Tribunales, de conocer de los actos de la Administración, de cualquier especie que sean."⁵

Según Pedro López Ríos, el Consejo de Estado en una primera etapa de su vida, junto con los Consejos de Prefectura, tenía una función de consultor para determinadas tomas de decisión del Ejecutivo, pero sobre todo, empezó a conocer de las controversias surgidas de los gobernados inconformes de los actos de autoridad emitidos por el gobierno, en donde sólo formulaba proyectos al titular del Poder Ejecutivo, quien concretaba y emitía el sentido de esa resolución. Es decir, que el Consejo de Estado, formó un tribunal administrativo y las controversias que conocía eran

³ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Segundo Curso*. Editorial Porrúa. México, 21ª Edición, 2001. 799 p.

⁴ López Ríos, Pedro. *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano*. Universidad de Guanajuato. México, 1ª Edición, 1995. 48 p.

⁵ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Segundo Curso*. Op. Cit. 799 p.

dirimidas a nombre del Ejecutivo; este proceso, fue consagrado por la doctrina como "Jurisdicción Retenida" y reconocido como la institución de una influencia decisiva en la creación y desarrollo de los juicios contenciosos administrativos actuales.

Pedro López Ríos también comenta que, la evolución de la jurisdicción administrativa retenida que tuvo el Consejo de Estado durante su primera etapa (1790-1872) también estructuró un elemento distintivo de los tribunales administrativos de corte francés: la especialización, misma que influyó de cierta manera a partir de 1872, para adquirir una autonomía respecto del Consejo de Estado del Poder Ejecutivo y, por ende, una autonomía en la resolución de los conflictos administrativos que conocía a través de los jueces especializados en esta materia con la aplicación de su propio control jurisdiccional, dando lugar a lo que doctrinalmente se conocería como la "Jurisdicción Delegada". Es decir, los tribunales administrativos "...con facultades para pronunciar sus fallos de manera autónoma e imperativa y sin revisión de ningún órgano diverso, aún cuando lo hiciese formalmente a nombre de la propia administración."⁶

Posteriormente, "...a causa del excesivo número de asuntos pendientes de resolver por el Consejo de Estado y en virtud del Decreto-Ley del 30 de Septiembre de 1953, se crearon Tribunales Administrativos Regionales (que históricamente se conocían como Consejos de Prefectura), con competencia para conocer de los conflictos administrativos en primera instancia, y el Consejo de Estado se convirtió en un tribunal principalmente de apelación".⁷ Sólo en casos muy especiales, "...el Consejo de Estado mantiene su postura como autoridad jurisdiccional de única instancia, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por algún órgano judicial en virtud de

⁶ López Ríos, Pedro. *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano* Op. Cit. 49 p.

⁷ Ibidem. 49 p.

que dicho Tribunal tiene competencia y jurisdicción del mismo rango constitucional que la Suprema Corte de Justicia de Francia."⁸

Esta etapa evolutiva de los tribunales administrativos franceses permite sustentar su definitiva independencia de la administración pública activa, la separación del Poder Judicial y, sobre todo, el desarrollo de un proceso jurisdiccional administrativo autónomo, paralelo y con el mismo nivel constitucional al que se gesta en el Poder Judicial Francés. Dicho en palabras del profesor Andrés Serra Rojas: "...en la actualidad el Consejo de Estado que impera en este país tiene competencia para conocer de todos los procesos de la Administración Pública, sea que conozca de ellos en primera o segunda instancia, sea en apelación o en conclusión de asuntos de jurisdicción administrativa inferiores a través de los recursos en plena jurisdicción o subjetivos o el de nulidad por abuso de poder u objetivos... Existe en la hora actual en Francia un orden de Jurisdicción Administrativa enteramente independiente de las jurisdicciones oficiales, la explicación de esta dualidad de jurisdicciones es de orden histórico. Una vez creado el juez administrativo, crea un derecho administrativo especial. No es la existencia de un derecho administrativo especial el que ha creado al juez administrativo, sino que el juez administrativo es el que ha creado el derecho administrativo: el órgano ha creado la función."⁹

1.1.2. La doctrina angloamericana.

Hago énfasis en que la utilización del término "angloamericana" por el trasplante que hicieron las trece colonias del "Common Law" inglés (Derecho Consuetudinario Jurisprudencial o Ley Común) a su territorio, pero en especial del "Writ of habeas corpus" (orden o mandato en defensa de la libertad del hombre) y su posterior adecuación a las necesidades y exigencias propias de la comunidad Norteamericana. El maestro Antonio

⁸ Sánchez Gómez, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México. 1ª Edición, 1996. 32 p.

⁹ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Segundo Curso*. Op. Cit. 789 p.

Carrillo Flores comenta que por tradición en este sistema, la Suprema Corte es el órgano de control de la Administración Pública y en general de la construcción legislativa y judicial de los Estados Unidos de Norteamérica, hecho que para afirmarlo sólo basta la célebre frase de Charles Evans Hughes que es citada por el maestro Antonio Carrillo Flores: "Vivimos bajo una Constitución, pero la Constitución es lo que la Suprema Corte dice que es..."¹⁰; la creación de una Suprema Corte omnipotente fue por motivos políticos históricamente sustentados, pues al momento de su independencia del viejo continente, lo que existía en las Colonias era un derecho local e individualizado debido a sus estructuras políticas, aunque con las características del "Common Law" (Derecho Consuetudinario o Ley Común), pero sin las bases sustentables para construir un Estado nacional fuerte.

El maestro Carrillo Flores comenta que, la Suprema Corte Norteamericana fue la que en realidad consolidó el sistema Federal en ese país, esta institución sentó la estructura para una nación económicamente unificada; con su poder nacional fue capaz de imponer su autoridad en todo el país, disciplinando a los Estados sin afectar la autonomía de cada uno. Esta superioridad del Poder Judicial, incluso sobre el Ejecutivo, nunca pretendió otorgársela el Constituyente de Filadelfia de 1787, pues la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica solamente faculta a los tribunales para cuidar la supremacía del derecho Federal sobre el derecho local; más bien, quien dotó de este sorprendente poder a la Suprema Corte Norteamericana, fue John Marshall cuya labor tenía tintes políticos para fortalecer al Partido Federalista, al cual pertenecía, frente al Partido Liberal.¹¹

Por otro lado, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela menciona que, la naturaleza y evolución de la sociedad establecida en los Estados Unidos de Norteamérica propició con posterioridad una serie de enmiendas en la

¹⁰ Carrillo Flores, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. UNAM, 1ª Edición. México, 1987. 232 p.; y, Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México, 18ª Edición, 1982. 81 p.

¹¹ Carrillo Flores, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. Op. Cit. 223 y 224 pp.

Constitución de ese país, de las cuales, para los intereses del presente trabajo destacan las número V y XIV; la primera de éstas encierra la garantía de legalidad, la de audiencia y juicio previo por el que se priva a la persona de su libertad o propiedad, la citada enmienda reza: "Nadie será privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sin el debido proceso legal."¹² En lo que respecta a la segunda de estas enmiendas, establece las mismas garantías que la quinta, solo que es exclusiva de las autoridades Federales y no así de las entidades locales; en pocas palabras, en la V enmienda se establecieron protecciones a los derechos reconocidos de la ciudadanía frente a los actos emitidos por los poderes del gobierno estatal o local y la XIV enmienda confirma la supremacía de la propia Federación frente a los congresos locales y adicionalmente la facultad de decidir sobre la constitucionalidad o no de actos emitidos por los poderes Legislativo y Ejecutivo del gobierno local a través de jurisprudencias de la Suprema Corte.

Ahora bien, esos derechos del individuo que quedaron protegidos por la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica se materializan a través de diversos actos judiciales, de los cuales, solo enunciaré de manera genérica los que destacan por sus características en relación con el sistema contencioso administrativo, pues cabe insistir, que la corriente angloamericana otorga la facultad al Poder Judicial para dirimir las controversias de los particulares inconformes de los actos emitidos por las autoridades gubernamentales; éstas en su mayoría se resuelven a través de los "writs" (orden o mandato) y son el resultado de los procesos que se llevan a cabo ante la Suprema Corte Norteamericana por violaciones constitucionales a los ya referidos derechos ciudadanos.

¹² Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México, 18ª Edición, 1982. 81 p.

1.1.2.1. "*Writ of habeas corpus*" (Orden o mandato en defensa de la libertad del hombre).

En coincidencia de ideas con Juventino V. Castro, el "*writ*" (orden o mandato) en inglés quiere decir auto, orden o mandato y no como erróneamente se equipara con una acción, juicio o recurso; pues, "... la verdad es que tan sólo se pretende obtener el consiguiente mandato o auto, que es lo que constituye en puridad el *writ*..."¹³; originalmente fue establecido en Inglaterra, en defensa de la libertad del hombre contra de actos ilegales tanto de las autoridades como de los particulares (*writ of habeas corpus*) y no es un elemento jurídico contra todo acto de autoridad que se considere ilegal o inconstitucional, su finalidad original es liberar a un individuo de su ilegal detención, determinando si le se otorgó el debido proceso legal o "*due process of law*"; en forma muy concreta se puede explicar, que cuando las apelaciones o recursos resultan procedentes y fundados esto se traduce en la expedición del "*writ*" (orden o mandato), con el cual una Corte Superior requiere la ejecución de un acto específico o bien otorgando la facultad a una autoridad menor para que dicho "*writ*" (orden o mandato) se lleve a cabo, precisando el comportamiento que se debe llevar en el acto específico u ordenar su ejecución. Ahora bien, la importancia por la que se menciona al "*writ of habeas corpus*" (Orden o mandato en defensa de la libertad del hombre), es que siempre fue utilizado como un medio de control legal y considerado como uno de los primeros en otorgar esa protección a los derechos del hombre. De hecho, Juventino V. Castro sostiene, que actualmente ya no es de uso exclusivo para cuestiones penales sino que también examina la legalidad de actos de autoridad de otra índole¹⁴.

Por su parte, Antonio Carrillo Flores también hace el comentario de que la Suprema Corte Norteamericana sostiene que "...la exigencia de un 'debido proceso legal' (*due process of law*) que como garantía para los

¹³ V. Castro, Juventino. *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa. 9ª Edición. México, 1996. 298 p.

¹⁴ *Ibidem*. 298 p.

particulares consagran las enmiendas constitucionales en Norteamérica, se satisface no sólo cuando el proceso es tramitado por las cortes de justicia en sentido estricto, sino también por un cuerpo perteneciente al Poder Ejecutivo en el que al particular se haya respetado cierto mínimo de derechos fundamentales en cuanto a la posibilidad de hacerse oír y defenderse."¹⁵

1.1.2.2. "*Writ of error*" (Orden o mandato de error).

Entendida por Juventino V. Castro como una revisión de la Suprema Corte Norteamericana a un procedimiento ya instaurado ante una Corte inferior y determinar la existencia o no de ciertos "errores" en dicho procedimiento para corregirlo, rectificarlo o confirmarlo. Este "*writ*" (orden o mandato) que fue usado por mucho tiempo como una especie de casación o apelación, incluso en procesos contra actos de autoridades administrativas, fue abolido en 1928 y reemplazado por otro denominado "*certiorari*" (revisión).

1.1.2.3. "*Writ of certiorari*" (Orden o mandato de revisión).

Al respecto, Antonio Carrillo Flores expresa que este mandato tiene como finalidad constatar la validez de los procedimientos que se llevaron ante una corte inferior; sin embargo, también ha caído en desuso por la discrecionalidad que tiene la Suprema Corte Norteamericana para conocer de dichos asuntos. Sobre el particular, este autor rescata un importante documento suscrito por Charles Evans Hughes, en el que manifiesta: "...cuando la parte inconforme ha apelado a la Corte de Circuito correspondiente dichos litigantes, en lo que concierne a sus intereses privados han agotado sus posibilidades en el proceso (*have had their day in*

¹⁵ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública* Op Cit 150 p

Court). Una ulterior revisión, por la Suprema Corte sólo se justifica en atención al interés público involucrado en el litigio. Tal revisión por ejemplo, puede ser necesaria para resolver contradicciones entre las decisiones judiciales dictadas por las diferentes Cortes de apelación, federales o locales; o para definir problemas constitucionales o para fijar la interpretación de las leyes; o requerirla por las cuestiones de derecho planteadas. La revisión por la Suprema Corte es consiguientemente en interés de la ley de su adecuada exposición y aplicación, no en el mero interés de los litigantes.¹⁶ Como ya se dijo, este "writ" (orden o mandato) es discrecional, por que la Suprema Corte escoge los casos en que desea intervenir y si es negado, no se afectará cambio alguno en el juicio donde se originó supuestamente la aplicación incorrecta de una ley. Es por ello, que cuando la Suprema Corte Norteamericana emite decisiones respecto del fondo de estos "writ" (orden o mandato), mantiene su rectora posición en la vida jurídica e incluso política de ese país del norte; y una muestra infalible de ello, es el juicio de Estados Unidos en contra de Richard Nixon, en el cual, dicho instrumento legal fue fulminante para la carrera política de ese ex presidente.¹⁷

1.1.2.4. "*Writ of injunction*" (Orden o mandato de suspensión).

El autor Juventino V. Castro manifiesta, que este mandato ha sido una de las fuentes más importantes de la jurisprudencia angloamericana, pues permite en mayor medida la defensa de los derechos consagrados a los particulares por la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica que se presumen violados. Cuando es procedente, la Suprema Corte Norteamericana expide un mandamiento que beneficia a la parte que interpuso el recurso, prohibiendo a la contraparte ejercitar un acto o impedir su continuación al considerar que éste es injusto o inequitativo para el

¹⁶ Carrillo Flores, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. Op. Cit. 240 p.

¹⁷ Ibidem. 236-241 p.

demandante; pues en caso de llevarse a cabo, no podrá ser restituido mediante el ejercicio de una acción legal. Este "writ" (orden o mandato) se subdivide en: i) "**Preliminary injunction**" (suspensión preliminar), mismo que de ser procedente, al momento de su presentación, se impide al demandado que realice un acto o continúe realizándolo y la materia de la controversia es precisamente el fundamento legal de dicho acto (lo que se conoce en el sistema jurídico mexicano como suspensión de oficio); ii) "**Temporary injunction**" (suspensión temporal) y que es un mandato de suspensión provisional respecto del acto que se reclama hasta en tanto no se determine el "**injunction final**" (suspensión final) mejor conocida en México como suspensión provisional; iii) "**Permanent injunction o injunction final**" (suspensión permanente o final), el cual se otorga para que continúe vigente la suspensión hasta la determinación final de un juicio concreto; acto jurídico conocido en la Ley de Amparo mexicana como la suspensión definitiva. Debe considerarse que este "writ" (orden o mandato) es una institución procesal "entre particulares" y si el mandato se dirige a un funcionario entonces se utiliza el "**writ of mandamus**" (orden o mandato obligatorio).¹⁸

1.1.2.5. "**Writ of mandamus**" (Orden o mandato obligatorio).

Arturo González Cosío explica, que este mandato básicamente es el que más se acercaría, por su finalidad jurídica y técnica procesal, a las cuestiones contenciosas administrativas en México, sin menospreciar los "writ" (orden o mandato) anteriormente mencionados, ya que "...es el mandamiento que dicta un tribunal competente dirigido a otro tribunal inferior o a cualquier autoridad administrativa, ordenando la ejecución de un deber impuesto por la Constitución o por la ley; su efecto es, pues, positivo: obliga a que se ejecute un acto que la autoridad se ha negado a realizar."¹⁹

¹⁸ Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Op. Cit. 300 p.

¹⁹ González Cosío, Arturo. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. 6ª edición México, 2001. 5 p.

Su diferencia con otros recursos que son de carácter discrecional, es que la ley lo prescribe como obligatorio y es extraordinario porque puede utilizarse sólo cuando otros recursos han fracasado o resultaren inadecuados.

1.1.2.6. "*Writ of prohibition*" (Orden o mandato de prohibición).

Arturo González Cosío comenta que, este mandato lo expide la corte superior a una corte o tribunal inferior, previniéndolos para que no se excedan en su jurisdicción o que no invadan una jurisdicción que no les ha sido otorgada por la ley, solo se concede cuando no existe procedimiento ordinario para lograr el mismo fin; respecto a este "*writ*" (orden o mandato), el autor Arturo González Cosío adiciona que es parecido al del apartado anterior, solo que éste obliga a una autoridad a dejar de hacer algo y en relación a la competencia o jurisdicción, el "*writ of prohibition*" (orden o mandato de prohibición) se puede utilizar también para que una autoridad no se exceda en sus facultades.²⁰

Antonio Carrillo Flores dice, que la propia evolución natural de la sociedad Norteamericana ha propiciado el crecimiento de las actividades de la administración pública, y por ende ha creado la necesidad de estructurar modelos judiciales que den soluciones más adecuadas a las inconformidades que tienen los particulares en contra de los actos de autoridades gubernamentales; por lo que, en los Estados Unidos de Norteamérica la inexistencia de cortes y procedimientos especiales aplicables para este tipo de conflictos ha empezado una nueva vertiente con una tendencia y acercamiento, al contencioso administrativo utilizado por el sistema francés; aunque supervisado, por su puesto, por el Poder Judicial.

Así, cuando la realidad exige al sistema norteamericano la conveniencia de una institución especializada para solucionar cierto tipo de controversias del particular con los órganos del gobierno y por su carácter que no es estrictamente judicial, se opta por colocar a dicho organismo

²⁰ *Ibidem* 5 p

dentro de la administración pública, no obstante que sus funciones sean claramente jurisdiccionales. En relación a ello, es de destacar la observación hecha por Antonio Carrillo Flores, en el sentido de que la Constitución Norteamericana, en sus textos relacionados con el tema no fija un cuadro inamovible de Tribunales Federales, como es el caso mexicano; más bien, "...simplemente habla de la Suprema Corte y de los tribunales inferiores que por ley cree el Congreso, de esta forma, sin las trabas de los preceptos constitucionales rígidos, (como el caso de nuestro país) la Suprema Corte Norteamericana ha podido organizar a los Tribunales e incluso crear organismos especializados para hacer frente a las nuevas necesidades de la intervención estatal en las controversias que se susciten entre la administración y los particulares"²¹; sin dejar de lado, obviamente, a los clásicos "*writs*" (orden o mandato) que con anterioridad comenté en este trabajo.

En relación a lo anterior, se puede sustentar, que la corriente tradicional del sistema angloamericano "...evolucionó parcialmente hacia una característica nueva, que consiste en la posibilidad jurídica que tienen los gobernados de impugnar las decisiones administrativas, ya no ante órganos de la jurisdicción ordinaria sino ante tribunales administrativos con revisión judicial."²²

1.1.3. La doctrina mexicana.

Considero muy especial al modelo contencioso administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, pues ha combinado elementos de sistemas jurídicos diversos como el angloamericano, el francés e incluso la vieja organización jurídica de la colonia española; ésta última, aún cuando era renegada fue herencia imposible de borrar de un plumazo. Originalmente la

²¹ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Op. Cit. 150-151 pp. Lo que está entre paréntesis es agregado mio.

²² López Ríos, Pedro. *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano* Op. Cit. 46 p.

influencia angloamericana invadió a nuestro sistema jurídico, forjando la idea de que los conflictos entre particulares y el gobierno fueran resueltos por tribunales ordinarios, es decir, adscritos al Poder Judicial.

Este sistema judicialista que intentó dar un trato de "igualdad" tanto a los problemas que se susciten entre un particular y otro, como los que se gestaban entre éstos con el gobierno, dio como resultado un estancamiento en el campo de la defensa de los gobernados frente a los actos autoritarios de la administración pública activa.

Así las cosas, en los Estados Unidos Mexicanos el modelo angloamericano en materia administrativa no tuvo la misma funcionalidad, tal y como lo describe Antonio Carrillo Flores: "...los Tribunales Federales Mexicanos, hasta la expedición del Código Labastida de 1897, elaborado también como la Ley del Tribunal Fiscal en la Secretaría de Hacienda, trabajaron con un conjunto desordenado de disposiciones arcaicas, complicadas y contradictorias...no tuvieron a su alcance...un mecanismo tan sencillo y tan eficaz como a través de los siglos lo ha sido en el derecho anglosajón el recurso de equidad, la "injunction", conforme al cual, y a falta de otro remedio establecido en la Ley, un Tribunal Local o Federal tiene siempre la potestad de detener primero y de corregir después la injusticia que una autoridad o particular estén cometiendo en agravio del interés directo de alguien."²³ Efectivamente, sólo en algunas leyes se reglamentaba la acción administrativa de "oposición" ante la autoridad judicial, en contra de la administración pública activa, promovida por algún particular; tal y como lo era el juicio de oposición en materia fiscal o los juicios en materia de aguas, minas, petróleo y patentes. Sin embargo, estos juicios se apoyaban en leyes que regulaban procedimientos particulares y nunca mediante una ley general que convirtiese dichas oposiciones o juicios en el camino ordinario para resolver las controversias entre el particular y la administración pública activa.²⁴

²³ Carrillo Flores, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. Op. Cit. 207 p.

²⁴ Ibidem. 208 p.

Con apoyo en las ideas de Héctor Fix-Zamudio puedo sostener que, las cuestiones contencioso administrativas se resguardaron en el juicio de amparo; y, en una primera etapa, desde que éste se instituyó a nivel constitucional (1857) hasta por lo menos 1919, el amparo en materia administrativa tenía una doble naturaleza: primeramente, eran impugnadas por este medio las sentencias de los tribunales ordinarios, por lo que el Poder Judicial Federal resolvía en definitiva este tipo de juicios administrativos; en segundo, en esas fechas los tribunales ordinarios no tenían la capacidad ni la facultad de conocer todos los actos o resoluciones de la administración pública activa, así que también en estos casos el amparo tenía conocimiento de los conflictos entre los particulares y la administración pública activa de una forma directa, lo que convertía al juicio de garantías en un verdadero proceso contencioso administrativo

Sin embargo, la referida institución no era la solución para este tipo de conflictos, pues como lo afirma Héctor Fix-Zamudio, se dio un uso excesivo al amparo a partir de la interpretación tan abarcadora del artículo 14 de la Constitución de 1857, para que el amparo procediera en contra de casi todos los actos de gobierno que afectaban a particulares; motivo por el cual se debilitó a esta naciente institución, ya que su objetivo está relacionado con la constitucionalidad o no de actos y nunca para conocer de cuestiones contencioso administrativas.²⁵

En la especie, Antonio Carrillo Flores adiciona que por esas fechas, existió un escaso interés por el verdadero desarrollo del amparo en materia administrativa, pues aún tiene vigencia la tesis de este autor, en la que sustenta que tanto la doctrina como la legislación que existió a partir de 1897, se preocupó básicamente por arreglar el amparo en materia judicial tanto en su estructura vertical (contra decisiones de la autoridad judicial federal y contra tribunales del orden común), como horizontal (procedimiento de doble instancia: la primera ante los jueces de distrito y la

²⁵ Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Op. Cit. 436-437 pp

segunda, obligatoriamente ante la Suprema Corte de Justicia); por lo que, el amparo administrativo no recibió la atención debida.²⁶

En una segunda etapa de la evolución del amparo, que para efectos de esta investigación tomé en cuenta a partir de la Ley de Amparo de 1919, etapa en la que existió una preocupación más concreta por las cuestiones administrativas, mismas que con apoyo en las ideas del maestro Héctor Fix-Zamudio, a continuación se describen:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 107 establece, gracias a la influencia del jurista Emilio Rabasa, un doble procedimiento del amparo²⁷, es decir, de una sola instancia en contra de las sentencias definitivas emitidas por los tribunales judiciales; y, el de doble instancia contra otro tipo de actos; entre ellos los administrativos, pues se debe recordar que aún con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, sus sentencias eran consideradas como actos administrativos en términos del artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo, por la sencilla razón de que constitucionalmente los tribunales administrativos, hasta antes de agosto de 1968, no se reconocen sus atribuciones con carácter jurisdiccional o mejor dicho, no se reconocen con el mismo nivel que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les da a los tribunales judiciales.

- b) En agosto de 1928 se reforma la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se crean tres Salas de las cuales a la segunda se le atribuyó la solución de todas las controversias administrativas en sus diversos grados; es decir, en una sola instancia, en su doble instancia y el recurso de súplica, este último se suprimió el 18 de enero de 1934 junto con los juicios ordinarios de oposición.

²⁶ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Op. Cit. 212-217 pp.

²⁷ Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Op. Cit. 287 p.

- c) El 30 de diciembre de 1935 nace una nueva Ley de Amparo: el 10 de enero de 1936 entra en vigor la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en agosto de 1936, se promulga la Ley de Justicia Fiscal que le da vida a su vez al Tribunal Fiscal de la Federación. Con la creación de los citados ordenamientos, el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, la supresión de los juicios ordinarios de oposición y del recurso de súplica; las controversias administrativas podían plantearse directamente en el juicio de amparo, o bien, si eran de la competencia de dicho Tribunal Fiscal, primero se substanciaban ante esta naciente institución. Sin embargo, en cualquiera de estos supuestos el procedimiento se conocía en dos instancias: ante los Juzgados de Distrito y, en revisión, ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues se insiste, las resoluciones del tribunal administrativo arriba mencionado se consideraban como actos administrativos en términos del artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo.
- d) No es sino hasta 1968, que se considera a los tribunales contenciosos administrativos, léase Tribunal Fiscal de la Federación, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se le reconoce su carácter jurisdiccional, para el posterior nacimiento de los tribunales contencioso administrativos de los estados y el Distrito Federal; así como, la ampliación de sus facultades y no constreñirse a conocer sólo actos administrativos de carácter fiscal. Pese a ello, aún prevalece la doble naturaleza del amparo en materia administrativa; es decir, primeramente su doble instancia para la impugnación de los actos o resoluciones de la administración pública activa, cuyas características para su procedencia las marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a estas situaciones concretas la doctrina continúa considerando al juicio de amparo como un sustituto del proceso

contencioso administrativo²⁸. Ahora bien, la segunda naturaleza mencionada corresponde al amparo de una sola instancia contra las resoluciones de los tribunales administrativos, que como ya se mencionó, actualmente tienen un mismo rango constitucional que los tribunales judiciales.

Aún con la creación y perfeccionamiento constante de los tribunales administrativos de corte francés en los Estados Unidos Mexicanos, los juzgadores de amparo en materia administrativa continuaron conociendo de este tipo de controversias y por lo tanto, también han mejorado sus funciones y actuación, a través de un grupo de Juzgados de Distrito especializados para conocer sólo ese tipo de cuestiones; y los Tribunales Colegiados de Circuito que sólo conocen de recursos en materia administrativa, con el fin de restar la intensa carga de trabajo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, permitiendo a ésta última conocer sólo de los juicios en los cuales se alegan conceptos de violación en contra de leyes u ordenamientos que contravienen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por supuesto, los casos específicos que por su importancia e interés para la nación discrecionalmente los decida conocer.

La tendencia a establecer los tribunales administrativos de corte francés en nuestro país, el desarrollo de sus estructuras y funciones para conocer de los actos de la administración pública activa que afectan a los particulares y la imparcialidad de sus resoluciones; gradualmente han alcanzado mejores niveles de confianza entre los gobernados. Sin embargo, en ciertos sectores todavía existe la arcaica idea de que estos tribunales por estar dentro de la órbita de la administración pública es el mismo Poder Ejecutivo quien resolverá la controversia y por lo tanto se verá obligada a ratificar los actos impugnados, por lo que, el amparo administrativo continúa sofocado incluso por cuestiones que los tribunales administrativos ya tienen

²⁸ Ibidem. 390-391 pp.

facultades para conocerlas. La persistencia de esta lucha de ideas continúa cuestionando la misma estructura y jurisdicción de los tribunales administrativos²⁹; sin embargo, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha defendido la existencia de estos tribunales e incluso ha motivado reformas legislativas para la mejora de sus facultades.³⁰

Así las cosas, el juicio de amparo y en sí el Poder Judicial, ha tratado de emanciparse de las cuestiones contencioso administrativas remitiéndolas para su conocimiento a los tribunales administrativos; empero, aún existe un largo camino que recorrer en esta transición y, como aportación particular, considero que es precisamente esta etapa de transición en la que nos encontramos, y motivo por el cual no se permite ver de manera concreta los resultados de los tribunales administrativos en México, pues este proceso ha sido lento y en ciertos años de su historia incluso se ha estancado.

Las resoluciones de los tribunales administrativos, en la mayoría de los casos, siguen siendo sometidas al conocimiento del Poder Judicial, mismo que a través del amparo directo o del recurso de revisión, marca el sentido de los conflictos entre la administración pública activa y el particular; situación un tanto similar a la que se ha dado desde la implantación del sistema judicialista en México y que es cuestionada por grupos doctrinarios ya mencionados en citas bibliográficas de este trabajo.

²⁹ Cuestión que se puede constatar en la obra de Acosta Romero, Miguel, Mariano Herrán Salvatti y Francisco J. Venegas Huerta. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Editorial Porrúa. México, 6ª Edición, 2001. 245-254 pp.

³⁰ La Jurisprudencia por contradicción de tesis 85/98, que incitó al legislativo para modificar la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que puede consultarse en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; página 61 del tomo IX, de la Novena Época, emitida por la Segunda Sala en junio del 2000. Tesis 2ª/J 139/99. Citada también por Acosta Romero, Miguel, Mariano Herrán Salvatti y Francisco J. Venegas Huerta. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Op. Cit. 253-254 pp.

1.2. Antecedentes del sistema contencioso administrativo en México.

1.2.1. En la Nueva España.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela opina que la conquista española, desde el punto de vista jurídico-político, hizo desaparecer las diferentes formas de organización de la lacustre tenochtitlan para someterla al imperio de la corona, misma que organizó al pueblo indígena como un territorio dependiente y dominado para su beneficio. Así, la "Nueva España" era regulada por un derecho decretado por la metrópoli, y aunque basado en sus principios fundamentales y en aquellas costumbres aborígenes que no se opusieran a éstos, la realidad era un imperio de dominio y explotación.

En todo lo concerniente al régimen colonial hispano y con una autoridad suprema sobre la actividad legislativa, la forma de organización del gobierno e inclusive la función de organismo judicial supremo, lo regulaba el "Consejo de Indias", creado por el Rey de España Carlos V en 1519, en el que sólo éste podía influir. En la cuestión legislativa, los ordenamientos para "...las colonias de América se llamó 'Derecho Indiano' y dentro de la que ocupan un lugar preeminente las célebres 'Leyes de Indias', verdadera síntesis de derecho hispánico y las costumbres jurídicas aborígenes. Por otra parte, las Leyes de Castilla tenían también aplicación en la Nueva España con carácter supletorio, pues la Recopilación de 1681 dispuso que en todo lo que no estuviese ordenado en particular para las Indias, se aplicarían las leyes citadas."³¹

En lo que respecta a la estructuración del gobierno en la Nueva España, no sin antes pasar por un periodo caótico de organización que se materializó en un saqueo a ultranzas de la colonia y un trato bestial a la población indígena, se instauró casi a lo largo de toda la dominación colonial una estructura gubernamental similar a la de España; es decir, en

³¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 3ª Edición, 1979. 51 p.

ese país sus diversos reinos tenían una especie de organismo legislativo denominado "Cortes" que "...controlaban o moderaban el poder del monarca siempre en atención a la justicia y al bien común, debiendo advertir que cuidaban de la observancia de los fueros y derechos de los súbditos del monarca, quien ante ellas prestaba solemne juramento en el sentido de cumplirlos y obedecerlos."³²

El maestro Ignacio Burgoa sustenta que, en la Nueva España, el Consejo de Indias con anuencia del monarca, estructuró un cuerpo colegiado de nombre "Audiencia" (en similitud a las Cortes de la metrópoli), misma que originalmente, en nombre del monarca, desempeñaba la autoridad legislativa, administrativa y judicial; la cual, con el paso del tiempo y su gradual control de estos ámbitos en la colonia, sentaría las bases para un régimen virreinal.

Instaurado el virreinato, el virrey, como representante del monarca en la Nueva España, contaba con un cúmulo de atribuciones de naturaleza administrativa, legislativa y judicial; sin embargo, esta supremacía era controlada de manera indirecta por el monarca español, quien debía ser informado obviamente por el virrey acerca de su gestión; además, la Audiencia intervenía de manera activa sobre asuntos que atañían a la hacienda y la milicia. No obstante lo anterior, el virrey aún conservaba gran parte de las tres atribuciones arriba señaladas, lo que permitía entre muchas otras facultades, deponer funcionarios a su libre albedrío, subastar cargos u oficios, o inclusive, transmitir algunos puestos por herencia. Hechos como éstos imposibilitaban una base gubernamental para estructurar un sistema político-jurídico que al menos disminuyera los excesos del gobierno; por el contrario, confirmaban que la Nueva España era tan solo una colonia perteneciente al imperio y dominio del Estado monárquico absolutista que, como en ese tiempo, lo era España, en el que el Rey concentraba las tres funciones estatales y era el titular de la soberanía del pueblo.

³² Ibidem 52 p

Ahora bien, por lo que respecta a la administración de justicia, independientemente de que el virrey tenía atribuciones en esta materia, en la colonia funcionaron diversos tribunales especializados como el de la "Acordada" que, según Esquivel Obregón, citado por el maestro Ignacio Burgoa, "...era ambulante; el juez, acompañado de un escribano, sus comisarios, un sacerdote y el verdugo, precedido de clarín y estandarte, a usanza de la Santa Hermandad de Toledo, se presentaba en una población, juzgaba sumariamente a los reos, y, si la sentencia era de muerte, era esta ejecutada sin dilación y se dejaba al cuerpo del convicto pendiente de un árbol, para la ejemplaridad."³³

Las Audiencias también tuvieron indiscriminadamente atribuciones jurisdiccionales, legislativas y administrativas"...en cuanto a las primeras fungían como tribunales de apelación en el conocimiento de los recursos que se interponían contra jueces inferiores que eran los alcaldes ordinarios y los corredores o alcaldes mayores (funcionarios que obviamente dependían del virrey). Además de sus funciones estrictamente judiciales, las audiencias eran órganos consultivos del virrey, a quien sustituían provisionalmente en el gobierno mientras el monarca designaba a la persona que debía reemplazarlo. También puede considerarse a las audiencias como cuerpos legislativos, en cuyo caso sus atribuciones consistían en revisar y aprobar las ordenanzas que se dieran a las poblaciones y en dar todas las leyes que considerasen necesarias para el buen gobierno de la tierra..."³⁴. Con ello se puede observar claramente la inexistencia de un sistema judicial estable, y sobre todo imparcial que se preocupara por una aplicación equitativa de la justicia.

Bajo estos argumentos, con la estructura gubernamental, legislativa y judicial destinada a la Nueva España, se demuestra el sometimiento y yugo del dominio y explotación de la metrópoli despreocupada por los intereses y derechos de la población indígena; circunstancias que sustentan la carencia

³³ Ibidem 63 p.

³⁴ Ibidem. 61 p.

de un verdadero indicio de un sistema contencioso administrativo en esta etapa de la historia de México. Muy forzosamente, se habla de recursos para combatir la excesiva carga tributaria que la comunidad indígena hacía, trámite que discrecionalmente decidía su destino el Virrey y que además su tiempo estimado de respuesta era de un año y medio aproximadamente. "Si bien el Virrey tenía plenas facultades para decidir sobre la procedencia de un recurso interpuesto como consecuencia de un abuso o exceso de la autoridad había casos en que el propio Virrey acordaba turnarlos a un magistrado para que éste resolviera en definitiva el problema (es por ello que)...No es lógico aceptar que los regímenes absolutistas de la época precolombina y colonial hubiesen establecido recursos administrativos para obtener la anulación de los actos de las autoridades que los representaban. Realmente los recursos administrativos en nuestro país empiezan a tomar fuerza a partir de la Revolución Mexicana."³⁵

Pedro López Ríos, comenta que en las postrimerías del virreinato e influenciado ya en estas fechas por la pujante clase criolla, existió un procedimiento más o menos de estructura sustentable, pero con el mismo exceso de tiempo para resolver la revocación de autos o decretos de los virreyes, mismo que debía ser conocido por "las Audiencias Reales de las Indias", mejor conocidas como el Consejo de indias. "Este sistema se siguió aplicando aun con la expedición de la *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España*, dictada en Madrid en 1786, excepto en materia de la Real Hacienda en que se creó una Junta Superior de Hacienda, siendo esta última, un 'tribunal administrativo de jurisdicción retenida'."³⁶

En coincidencia de ideas con Andrés Serra Rojas, esta Junta Superior de Hacienda podría ser lo más acabado durante la época colonial en procedimientos para dirimir algunas controversias fiscales y

³⁵ Armenta Hernández, Gonzalo. *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. Editorial Porrúa. México, 5ª Edición, 2001 · 54 p. Lo que está en paréntesis es mío.

³⁶ López Ríos, Pedro. *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano* Op Cit. 80 p

consecuentemente en lo que respecta a esta investigación, una incipiente estructura contencioso administrativa; de hecho Jacinto Pallares, citado por el propio Andrés Serra Rojas, sintetiza la situación contencioso administrativa, incluida la correspondiente a la materia fiscal, que vivía la Nueva España en esos momentos: "...fácilmente se comprenderá cuántas demoras, cuántas competencias, cuántos conflictos jurisdiccionales, cuántas vacilaciones, cuántas controversias, cuánta lentitud tendría el despacho de los negocios; si no es que la arbitrariedad erigiéndose en la ley disponía de la vida del hombre sin dar garantías ningunas, como sucedía con el tribunal de la Acordada. Esta confusión de tribunales, esta monstruosidad de justicia se remedió apenas con el establecimiento de intendencias que redujo a uno solo los diversos fueros de hacienda y dio más unidad al fuero ordinario."³⁷

1.2.2. En el México independiente.

Con apoyo del maestro Ignacio Burgoa Orihuela, es inevitable mencionar la fuerte influencia que existió por parte de la revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), para la emancipación de la colonia de España y posteriormente su formación constitucional como pueblo independiente, sin dejar pasar por alto la marcada injerencia que también tuvo el sistema judicialista estadounidense; por otro lado, el elemento interno más sobresaliente fue la pujante burguesía criolla que limitada por el sistema imperialista español, no podía desarrollar su potencial como clase social económica y políticamente dominante, por ello su necesaria pugna para una reestructuración gubernamental acorde a sus intereses.

Burgoa Orihuela narra que, los efectos de la revolución francesa sobre España, los hechos políticos y militares en que se vio implicada ésta

³⁷ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Segundo Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Op. Cit. 798 p.

última a principios del siglo XIX, con la usurpación del trono por José Bonaparte y la abdicación de la Corona de Carlos IV y su hijo Fernando VII, provocaron una profunda crisis política en la colonia que dio pauta, para que influenciada por la burguesía criolla, se iniciaran movimientos de insurgencia a partir de 1810 y separarse en definitiva de su opresora. A partir del movimiento revolucionario francés, se gobernó a la Nueva España por muy corto plazo con la Constitución Monárquica de Cádiz de 1812 y diferentes Decretos expedidos por la Corte Española; documentos que se elaboraron, sin lugar a duda, a la sazón de la corriente constitucionalista de la ideología revolucionaria francesa, en la que se consagraron los principios de soberanía popular, división de poderes y, entre otros, la limitación de actuación de la autoridad estatal, aunque en realidad la colonia continuaba sufriendo la misma explotación y condición sumisa.

El movimiento insurgente, como ya se dijo en 1810, bajo la dirigencia del Cura Miguel Hidalgo y Costilla conllevó a la separación e independencia de México, que se inició palpablemente en 1814 con el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", o mejor conocida como la "Constitución de Apatzingán", cuya preocupación principal era la de dotar a México de un gobierno propio e independiente de España. Estos anhelos fueron motivo de sanguinarias revueltas contra las autoridades virreinales que, obstinadas en continuar gobernando a la Nueva España, se vieron vencidas por Don Agustín de Iturbide, quien políticamente a través del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba ya había preparado el terreno para consagrarse como Emperador del efímero Imperio Mexicano.

Prácticamente de manera inmediata fue depuesto Iturbide por el primer Congreso Constituyente y quedaron insubsistentes todos los actos que con carácter de emperador realizó, incluyendo el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el Decreto del 24 de Febrero de 1822 (el cual declaraba la integración de una Asamblea Constituyente del proyectado Imperio). Con la formación del nuevo Congreso Constituyente para el año de 1823, en la historia de México empezó el dilema de ser organizado como

República Federal o República Central, iniciando la alternancia de estos dos sistemas con el Federal, materializado en el "Acta Constitutiva de la Federación" expedida el 31 de enero de 1824 y la primera Constitución de México bajo el nombre de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" del 4 de octubre de ese mismo año.

Este periodo que abarca de 1810-1824, para el tema que nos ocupa, existe la convicción de un México incipiente en la formación de un derecho fundamentalmente independiente que se preocupa por organizar de manera política y jurídica al país; sin embargo, la lucha insurgente, la inestabilidad de la estructura gubernamental y de un sistema jurídico organizado, a duras penas se logró el reconocimiento de México como un país independiente. En efecto, la Constitución de Apatzingán de 1814, influenciada por los principios jurídicos de la revolución francesa, mismos que también se encontraban en la Constitución de Cádiz de 1812, hace una declaración general acerca de los derechos del hombre, mejor conocidos en nuestro país como garantías individuales, "...como elementos insuperables por el poder público, que siempre debía respetarlos en toda su integridad...(el gobierno) en ejercicio del poder público, debe reputarlos intangibles, pues su protección no es sino la única finalidad del Estado y que la soberanía reside originalmente en el pueblo, siendo imprescriptible, inenajenable e indivisible..."³⁸

Antonio Carrillo Flores comenta, ya en relación con el tema de este trabajo, que la influencia francesa a través de su Consejo de Estado, dio posteriormente nacimiento a los tribunales administrativos, sin embargo esta institución tuvo una tenue participación en la Constitución Española de Cádiz de 1812, pues su formación en Francia todavía no maduraba lo suficiente para demostrar su eficacia en la jurisdicción administrativa, por lo que en España "...si bien se creó el Consejo de Estado, como único Consejo del Rey, para ser oído, entre otros asuntos, en los gubernativos, no

³⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Op. Cit. 105 p. Lo que está en paréntesis es mío

marcó el procedimiento que hubiera de seguirse en los Contencioso-Administrativos."³⁹ Es por ello, que automáticamente su estructura y aplicación no figuró en la Nueva España; y como consecuencia, el sistema por excelencia para empezar a ser imitado por el México independiente fue el judicialista que utilizan los norteamericanos.

En la realidad, si existió una inclinación de la Constitución mexicana de 1814 por importar el sistema judicialista angloamericano; es decir, que todo tipo de controversias, incluso las de particulares en contra de actos de gobierno, correspondía dirimirlos al Poder Judicial. Sin embargo, el maestro Ignacio Burgoa manifiesta: "La Constitución de Apatzingán contiene los derechos del hombre declarados en algunos de sus preceptos integrantes de un capítulo destinado a su consagración, no brinda por el contrario, al individuo, ningún medio jurídico de hacerlos respetar, evitando sus posibles violaciones o reparando las mismas en caso de que ya hubiese ocurrido. En tal virtud, no podemos encontrar en este cuerpo de leyes un antecedente histórico de nuestro juicio de amparo, la omisión del medio de control de éstas en que incurrieron los autores de la Constitución de Apatzingán tal vez se haya debido a dos causas, principalmente a saber: al desconocimiento de las instituciones jurídicas semejantes y sobre todo a la creencia que sustentaban todos o casi todos los jurisconsultos y hombres de Estado de aquella época, en el sentido de estimar que la sola inserción de los derechos del hombre en cuerpos legales de supremacía, era suficiente para provocar el respeto por parte de las autoridades, concepción que la realidad se encargó de desmentir palpablemente."⁴⁰

La percepción sintética de este periodo histórico de nuestro país (1810-1824), cuya organización constitucional inició a partir de 1814, la concreta acertadamente el comentario hecho el por Licenciado Hilario Medina, que es citado por el maestro Ignacio Burgoa: "No busquemos en la Constitución de Apatzingán el cuadro completo de una organización política

³⁹ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Op. Cit. 172 p

⁴⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Op. Cit. 106 p.

perfecta, porque no era éste su objeto primario: era ante todo un instrumento de lucha, la oposición armada, la antítesis política. Contra la monarquía, la república; contra el despotismo, la libertad; contra la sujeción, la independencia; contra la conquista, la reivindicación; contra el derecho divino, la soberanía; contra la sucesión de la corona por nacimiento, la elección democrática. En una palabra, la condenación más enérgica de la conquista y del régimen virreinal, un nuevo tipo de organización provisional destinada a preparar las instituciones definitivas. Muchos de los artículos no son básicos del régimen virreinal. No importa que haya tenido poca o ninguna aplicación, si debemos juzgarla como es, es decir, como el documento más completo de la polémica entablada sobre la independencia, en un terreno meramente político, o instrumento de lucha. Es pues, inútil, hacer un análisis de ella, pero basta decir que es una constitución republicana, democrática, central, representativa y congresional que estaba destinada a desaparecer tan pronto como terminara la lucha para dar lugar a la reunión de un congreso constituyente que dictara la Constitución definitiva."⁴¹

1.2.2.1. La Constitución de 1824.

La influencia angloamericana sobre nuestra Constitución de 1824 fue todavía más significativa, como se demuestra con el título de la misma: "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", denominación que aún se conserva.⁴²

Esta Constitución, según algunos autores⁴³, en la cuestión administrativa no tiene mayor relevancia, pues los conflictos administrativos debían plantearse ante los tribunales ordinarios; incluso, se critica la ausencia de una declaración de garantías individuales frente al Estado y

⁴¹ *Ibidem*. 106-107 p.

⁴² Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Op Cit. 434 p.

⁴³ López Ríos, Pedro. *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano*. Op. Cit. 81 p.; Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Op. Cit. 108-109 pp.; y Sánchez Gómez, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Op. Cit. 444 p.

una definitiva inexistencia de un medio jurídico que tutelara a las mismas. De este razonamiento se desprende que lo contencioso administrativo, inmerso en ese momento histórico en la estructura judicialista, corría la misma suerte de las garantías individuales que debía tener el particular para hacerlas valer a través de un control jurisdiccional en contra los actos de autoritarios del Estado.

En un estudio realizado por el jurista Antonio Carrillo Flores, sustenta que el constituyente de 1824 no se limitó en imitar las disposiciones constitucionales Norteamericanas, sino también adoptó disposiciones de sus leyes secundarias, en la propia Constitución de 1824; hecho que conllevó problemas mayúsculos para la organización y propia creación de los Tribunales Federales en el futuro de los Estados Unidos Mexicanos ya que esa estructura, según este autor, se llevó incluso hasta la actual Constitución de nuestro país. En efecto, en tanto que la Constitución Norteamericana "...solo alude a la Suprema Corte, dejando a las leyes secundarias establecer Tribunales Inferiores y fijarles su jurisdicción dentro del marco general de casos de competencia federal que ella considera, en 1824 se estableció ya en el artículo 123, que el Poder Judicial de la Federación, residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito."⁴⁴

La competencia de los tribunales, su estructura y organización ni siquiera se vislumbró en la citada Constitución de 1824, generando un grave problema, pues su forma de operar no se manifestó en el texto constitucional pese a que así estaba sancionado; de hecho, en el inciso sexto de la fracción V del artículo 137 se hablaba de que correspondería conocer a la Suprema Corte "...de las infracciones de la Constitución y las leyes generales según se prevenga por la Ley, la que además, según el artículo 138, habría de determinar el modo y grados cómo debería ejercitar su jurisdicción dicha Suprema Corte."⁴⁵ Lo que confirma, según Antonio

⁴⁴ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Op. Cit. 173 p

⁴⁵ Ibidem. 174 p.

Carrillo Flores, el error cometido por el Constituyente de 1824 al hacer una defectuosa imitación de la Constitución Norteamericana en la materia judicial al enunciar sólo la existencia de los Tribunales Federales en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; pues se formó una estructura judicial rígida que continuó plasmada hasta la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y dificultó la creación de los tribunales administrativos, ya que la nuestra Constitución vigente es difícil de modificar y dar formación a un tribunal administrativo autónomo e independiente, que crearlo a través de una ley secundaria; tal y como lo hicieron los norteamericanos.

1.2.2.2. Algunos antecedentes para establecer tribunales administrativos de corte francés.

Durante el monopolio que ejerció el Poder Judicial sobre las cuestiones contencioso administrativas en el periodo de 1824-1857, y más específicamente en las diversas etapas del centralismo e imperialismo implantados efímeramente en nuestro país, son de resaltar dos documentos jurídicos que iniciaron de cierta manera la introducción de los tribunales administrativos de corte francés en nuestro país.

1.2.2.2.1. Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843.

Más precisamente en el artículo 119 fracción II, manifiesta que la Suprema Corte de Justicia "no puede tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos"⁴⁶; sin embargo, dicha disposición no tuvo una aplicación efectiva.

⁴⁶ Ibidem. 176 p.

1.2.2.2.2. Las Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853.

Según Alfonso Nava Negrete, éste fue el intento más tangible por crear tribunales administrativos en los Estados Unidos Mexicanos; y pese a que tuvo una corta vida, pues fue abolida en noviembre de 1855, se pudo publicar el 25 de mayo de 1853 la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", junto con su Reglamento del 17 de junio de ese mismo año. Disposiciones legales que señalaron la conformación de un Consejo de Estado con las atribuciones de un tribunal administrativo "...tal como era y se le denominaba en Francia. En efecto, el Consejo de Estado francés era en 1853 un Tribunal Administrativo de justicia retenida...o sea, un órgano jurisdiccional cuyas sentencias más bien eran proyectos, pues estaban sujetas a la revisión de Ministerio encargado del ramo administrativo al que se refería el asunto debatido."⁴⁷ Esta Ley, cuyo creador fue Don Teodosio Lares en su articulado, entre otras cosas, disponía: "Artículo 1º. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas; Artículo 2º. Son cuestiones de administración las relativas:... IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; IV. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos... Artículo 4º. Habrá en el Consejo se Estado una sección que conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República..."⁴⁸

Desafortunadamente, como lo menciona Nava Negrete, dichas disposiciones no tuvieron oportunidad de experimentar su valor y trascendencia para la Administración Pública y el Derecho Mexicano, más

⁴⁷ Nava Negrete, Alfonso. *Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 2, Volumen 1. Del 17 de Julio de 1973. Editorial Oficial, 41 p.

⁴⁸ Margáin Manatou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad*. Editorial Porrúa. México, 8ª Edición 1999. 62-63 pp.

bien se consideran como un mero antecedente legislativo de este tipo de tribunales⁴⁹, pues como ya se mencionó, su vigencia fue muy corta y por ende imposible de llevar a la práctica.

Solo por referirme al tema del cual se está tratando, se hace mención del "Decreto sobre Organización General de los Ministerios" del 12 de octubre de 1865, la "Ley sobre lo Contencioso Administrativo" y su Reglamento ambos del 1º de noviembre de 1865; documentos legales que, dice Nava Negrete, tienen relación con el Imperio de Maximiliano y en los cuales se materializó tan sólo un fracaso más de la creación de los tribunales administrativos en los Estados Unidos Mexicanos, por esas fechas.

1.2.2.3. Las Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y 1917.

Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se continuó la insistente idea de seguir adoptando el sistema judicialista y por ende trabajar las controversias contencioso administrativas al interior del Poder Judicial; por lo que, sin pretender abarcar en su totalidad este interesante, pero extenso tema, es inevitable que realice un somero pronunciamiento respecto a la evolución del amparo, pues esta institución que revolucionó no sólo nuestro sistema judicial si no el de otros tantos países, sirvió también como pieza fundamental para resolver las injusticias de la administración pública activa sobre los particulares en un papel de contencioso administrativo. El maestro Fix-Zamudio⁵⁰ sustenta que el amparo mexicano contiene en su estructura la inspiración de tres modelos extranjeros:

a) De los Estados Unidos de Norteamérica, la Revisión Judicial de la Constitucionalidad de las leyes, también conocida como "certiorari",

⁴⁹ Nava Negrete, Alfonso. *Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Op. Cit. 42 p.

⁵⁰ Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Op Cit. 481 p.

del artículo III de su Constitución Federal de 1787, daña a conocer básicamente por Alexis de Tocqueville en su obra "La Democracia en América del Norte", a través de la cual desarrolla la función de los jueces y tribunales para desaplicar las leyes inconstitucionales con efectos particulares (vía por excepción o defensiva);

b) De la corriente hispánica, se le atribuye el nombre de la institución "amparo", pues se apoya en la existencia de la figura jurídica que se conoció como amparo colonial, de origen castellano;

c) Del derecho francés, por la proyección y aplicación similar del recurso de casación en el proceso del amparo contra resoluciones judiciales, motivo por el cual la doctrina denomina a esta institución como amparo casación.

Históricamente, según el mismo autor, el amparo tuvo su formación básica en tres etapas.

1.2.2.3.1. El proyecto de Constitución de 1840 y la Constitución de Yucatán de 1841.

Cuyo crédito se le imputa a Don Manuel Crescencio Rejón, en la cual atribuyó a la Corte Suprema de Justicia del estado en pleno, la facultad de amparar en el goce de sus derechos a los que le pidieran su protección contra leyes y decretos de la legislatura que fueran contrarios a la Constitución, limitándose en estos casos a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada. Es importante subrayar que según Héctor Fix-Zamudio, el gobernador de ese entonces, no aceptó la posibilidad de que pudiesen impugnarse los actos del Ejecutivo (es decir, los del propio gobernador) del estado que violasen las leyes locales; sin embargo, contra las demás autoridades administrativas, legislativas y judiciales, sí procedía el amparo. Hecho que permite observar que desde

ese momento, ya era aceptado el amparo como una institución contencioso administrativa a través de su función de control constitucional.

1.2.2.3.2. El Acta de Reforma de 1847 a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

En la cual según José R. Padilla, la participación de Mariano Otero fue sustancial, pues a través de su famoso voto particular se consagró al amparo como un instrumento protector de los derechos individuales y cuyo conocimiento lo debía tener el Poder Judicial Federal. Su innovación, entre otras cosas, fue que este juicio también procedía contra los actos emitidos por el Ejecutivo; no se acotaba a un solo estado, sino a todos los que comprendían la Federación. Pese a que el principio de la "Relatividad de la Sentencia" ya había sido considerado por Manuel Crescencio Rejón⁵¹, es Mariano Otero a quien se le atribuye este principio por adoptarlo para el supuesto de que se impugnara la inconstitucionalidad de una ley, incluso es conocido como "formula Otero".

1.2.2.3.3. Debates del Constituyente de 1856-1857 y la Constitución de 1857.

En virtud de que el juicio de amparo se consagró de manera definitiva en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal promulgada el cinco de febrero de 1857, cuyo texto respectivo de cada uno es el siguiente: "Artículo 101. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad Federal. Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán,

⁵¹ R. Padilla, José. *Sinopsis de Amparo. Con formularios y jurisprudencia*. Editoriales Cárdenas Editor Distribuidor. México, 6ª Edición 2001. 64-65 p.

a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."⁵²

Al respecto comenta Héctor Fix-Zamudio que los citados artículos constitucionales no tenían precedentes y como era de esperarse por ser una institución innovadora, tuvieron diversos problemas políticos, sociales y jurídicos; por lo que su reglamentación fue lenta y limitada. De hecho, la elaboración del primer ordenamiento que regularía los conflictos constitucionales arriba invocados, fue suspendido debido a la pugna armada por establecer un gobierno conservador a través del Plan de Tacubaya, comandado principalmente por el General Félix Zuloaga, en el mes de diciembre de 1857. Cuando el ejército conservador fue derrotado en 1860 y se restableció el ordenamiento constitucional del gobierno Federal, se promulgó la primera Ley Reglamentaria de los artículos 101 y 102 constitucionales del 30 de noviembre de 1861, misma que inició el camino al perfeccionamiento de esta institución a través de las siguientes disposiciones.

1.2.2.3.3.1. Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación de 1861.

Esta Ley, según Antonio Carrillo Flores, tuvo una combinación del sistema de enjuiciamiento heredado de la Colonia⁵³, en virtud de que establecía la posibilidad de tres instancias; es decir, la primera a través de las resoluciones de los juzgados de Distrito; la segunda, era la apelación de dichas sentencias ante los Tribunales de Circuito; y si éstas no eran confirmadas, procedía el recurso de súplica ante la Suprema Corte de

⁵² Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Op Cit. 498 p.

⁵³ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Op. Cit. 213 p

Justicia. Por otra parte, existía la intención de captar el espíritu de la revisión judicial norteamericana (certiorari), dando facultades a los tribunales federales para conocer de los juicios en que se impugnarán las leyes de la Unión. Esta Ley también extendió la procedencia del juicio de amparo contra cualquier acto de autoridad que no sólo violase las garantías establecidas en la Constitución Federal de 1857, sino también las estipuladas en sus leyes orgánicas; incluso se combatían las resoluciones judiciales de carácter Federal. La invasión francesa a nuestro país y consecuentemente la imposición de un gobierno monárquico, que abarcó el periodo de abril de 1862 hasta junio de 1867, imposibilitó la aplicación de esta Ley en cita; por lo menos hasta 1868, año en que se restableció por completo el orden constitucional. Acontecimientos, que aunados al excesivo tiempo que duraba un juicio de amparo en virtud de las tres instancias ya comentadas, y la imposición de un procedimiento preliminar ante los Jueces de Distrito para resolver sobre la admisión de la demanda, obligaron al gobierno federal para elaborar una segunda Ley de Amparo.

1.2.2.3.3.1. Ley de Amparo de 1869.

Héctor Fix-Zamudio comenta que, el proyecto fue elaborado por Don Ignacio Mariscal, inspirado en la revisión judicial (o certiorari) y disposiciones relacionadas con el tema estipuladas en la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, donde solo podía impugnarse la decisión judicial de los tribunales de los estados ante la Suprema Corte de Justicia, cuando dicha resolución se ciñera a problemas constitucionales; pero de ninguna manera, cuando se tratase de la aplicación de disposiciones legislativas de carácter local.⁵⁴

Así las cosas, Ignacio Mariscal contemplaba la prohibición del amparo contra las resoluciones de los jueces federales; y respecto de los jueces y Tribunales locales, permitía su procedencia sólo en contra de sentencias

⁵⁴ Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Op Cit. 503 p.

definitivas por violación directa a la Constitución Federal de 1857 y siempre que la consumación del acto respectivo no pudiera evitarse por alguno de los medios judiciales que las leyes autorizaban. Esta propuesta que parecía lógica, si se toma en cuenta la histórica tendencia a encuadrar el sistema judicialista norteamericano en nuestro país, fue motivo de fuertes críticas en el Congreso de la Unión, pues en síntesis de lo dicho por el maestro Fix-Zamudio, la discusión giró en torno a que con el amparo en contra de las decisiones judiciales de carácter local se violaría la autonomía o mejor conocida como soberanía de las entidades federativas; motivo sustancial por el cual, el proyecto original del jurista Mariscal fue modificado y concretamente el artículo 8º se aprobó con un texto que prohibía el amparo en contra de las resoluciones judiciales.

En esos momentos, las cuestiones administrativas eran conocidas por los juzgados y tribunales locales pertenecientes al Poder Judicial; y por ende, dichas controversias también fueron abstraídas para acceder al amparo, situación que en ese periodo hundió aun más la posibilidad de que una autoridad imparcial tuviera conocimiento de las inconformidades de los particulares en contra de los actos de gobierno, pues se presume que en esas épocas de caciquismo y la discrecionalidad con que actuaban los gobernadores en las entidades federativas, no daban la suficiente confianza para que los gobernados se conformaran con acudir tan sólo a los juzgados de los tribunales locales⁵⁵. La importancia que había tomado el amparo entre los abogados para atacar los actos autoritarios de gobierno emitidos en las resoluciones judiciales, se hizo manifiesta a través de una inconformidad generalizada por las limitantes impuestas a esa institución, situación que motivó al máximo Tribunal de la Nación para pronunciarse en contra de esta reciente disposición; de hecho, la decisión de la Suprema Corte de Justicia con la que se declaró inconstitucional el precepto citado que prohibía el amparo judicial, fue sustentada precisamente en una cuestión administrativa.

⁵⁵ Ibidem. 436-437 p.

En la especie, y por su importancia, se cita al investigador jurídico Héctor Fix-Zamudio: "Existe consenso en la doctrina en el sentido de que fue la resolución de la Suprema Corte del 29 de abril de 1869 la que estableció el criterio anterior (la inconstitucionalidad de la prohibición del amparo contra resoluciones judiciales). En dicha resolución, redactada en forma muy escueta, la misma Suprema Corte revocó el auto dictado por el juez de Distrito en el Estado de Sinaloa el 27 de marzo anterior, por el que dicho juez desechó la demanda de amparo interpuesta por el Licenciado Manuel Vega contra una providencia contra el Tribunal Superior de la referida entidad federativa, que lo había suspendido en el ejercicio de la profesión de abogado. El desechamiento lo apoyó el Juez Federal en la prohibición del artículo 8º de la Ley de Amparo de 1869. La Suprema Corte ordenó que el citado Juez Federal admitiese dicha demanda y la tramitara conforme a derecho."⁵⁶

Con la imposición de la Suprema Corte de Justicia para que procediera el juicio de amparo en contra de resoluciones judiciales, primero por violaciones constitucionales directas y luego por inaplicación exacta de las disposiciones secundarias, fue como se marcó el camino para que las cuestiones administrativas, fueran conocidas nuevamente por el Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo; aunque dicha situación fue muy criticada por el jurista Antonio Carrillo Flores⁵⁷, en opinión personal y para el caso que nos ocupa, esta extensión del amparo para conocer las impugnaciones contra las resoluciones judiciales que incluso después se materializó en el llamado "control de legalidad" era necesaria para el beneficio de la materia administrativa, pues se debe recordar que por esas fechas no existía un ordenamiento que implementara un procedimiento homogéneo a nivel nacional o local que regulara los conflictos entre el particular y el gobierno, más bien existían algunos procedimientos sumarios que contadas Secretarías de Estado u Organismos Públicos realizaban con

⁵⁶ Ibidem. 505 p. Lo que está entre paréntesis es mío.

⁵⁷ Carrillo Flores, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. Op. Cit. 256 p.

carencias y faltos de elementos esenciales para un desarrollo imparcial del propio procedimiento; por lo que en muchos casos, el amparo se convirtió en corto plazo, en el único medio de defensa frente a los actos de autoridad que causaban agravio al gobernado.

No obstante, que esta modificación del amparo en sus facultades para conocer de impugnaciones en contra de resoluciones judiciales, incluso por cuestiones de legalidad, impuesta por la Suprema Corte de Justicia condujo un beneficio "indirecto" para los particulares que tenían conflictos administrativos en contra del gobierno; también debe reconocerse, que esta deformación que sufrió el proyecto original de la Ley de Amparo de 1869 elaborada por el jurista Ignacio Mariscal, en la que contribuyó el Congreso Constituyente y después la Suprema Corte dio inicio al crecimiento excesivo de los juicios constitucionales, consecuentemente a la carga y rezago de sus resoluciones, problemática que llevó a cuestras el más alto Tribunal por varias décadas, olvidando por completo la revisión judicial estadounidense y la tarea exclusiva para conocer sólo cuestiones de constitucionalidad, que se le pretendía otorgar a la Suprema Corte de Justicia con el proyecto original del ya referido jurista Ignacio Mariscal.

Esta Ley de Amparo de 1869, según Héctor Fix-Zamudio elimina las tres instancias contenidas en su proceso, dejando solo dos y otorgando a los Juzgados de Distrito la función de sustanciar el juicio, pues no obstante que estos dictaban la sentencia de primera instancia; el artículo 14 de la misma Ley estableció la "revisión de oficio" de dicho fallo ante la Suprema Corte de Justicia, por lo que éste tenía el privilegio de la decisión final en cuanto al fondo de todos los amparos; con lo que se inició, como ya se había comentado, la interminable carga de trabajo para la Suprema Corte. Esta Ley en cita, fue sustituida por otra, principalmente porque no contaba con un procedimiento específico para sustanciar los juicios de garantías en contra de las resoluciones judiciales, pues se insiste, el artículo 8º los había prohibido y posteriormente la jurisprudencia declaró inconstitucional ese precepto mencionado.

1.2.2.3.3.3. Ley de Amparo de 1882.

Aún cuando el maestro Ignacio Burgoa expresa que esta nueva Ley, en términos generales, contenía una reglamentación parecida a la anterior⁵⁸; en lo particular, se observa que se continuaron incrementando las facultades a la Suprema Corte de Justicia en pleno, como lo fueron la formalización del obligado recurso de revisión en contra de la resoluciones de amparo judicial en primera instancia; la admisión del juicio de garantías respecto de las resoluciones que, en asuntos ordinarios federales, pronunciaran los Jueces de Distrito y los Magistrados de Circuito; y, el conocimiento del recurso de revisión en contra del auto que concediere o negare la suspensión.

Sobre esta Ley, Arturo González Cosío manifiesta, que entre sus principales innovaciones están las causales de sobreseimiento, el amparo por telégrafo, un capítulo de responsabilidades, perfeccionamiento de la suspensión e introducción de la quejā por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia.⁵⁹

1.2.2.3.3.4. Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897.

Héctor Fix-Zamudio comenta, que lo destacado de este Código es, por desgracia, el abuso indiscriminado del amparo en contra de resoluciones judiciales, especialmente las de carácter civil, que con apoyo en el artículo 14 constitucional, se concedía no sólo la posibilidad de impugnar las sentencias definitivas, sino también las violaciones procesales en el momento en que se cometían; así que, en un mismo proceso judicial se podían promover varios juicios de amparo, con lo que lógicamente, se producía un verdadero enredo procesal.⁶⁰

⁵⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Op. Cit. 140 p.

⁵⁹ González Cosío, Arturo. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, 6ª edición. México, 2001. 18 p.

⁶⁰ Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Op Cit. 526 p.

Debe también señalarse que en este Código se consagró al amparo como si fuese un juicio ordinario y no como aquella institución de carácter constitucional que velara por la legalidad de nuestra Carta Magna en relación con disposiciones y pronunciamientos de orden inferior; ello se sustenta con la adopción del recurso de casación que permitió a la "...Corte, al menos en los juicios en que casa por violación a la ley de fondo, emitir sentencias como Tribunal de última instancia en los negocios federales."⁶¹ Hechos que sólo confirman la frase célebre de Emilio Rabasa, citada por el Maestro Carrillo Flores, en relación a que "...con todo este cúmulo de negocios la labor de la Corte se hizo una tarea imposible"⁶².

Emilio Rabasa no cesó en la insistencia sobre la necesidad de una corrección del proceso degenerativo que había sufrido el amparo⁶³, incluso promovió la supresión del amparo en materia judicial; y no obstante el fracaso de su reforma propuesta, logró con sus aportaciones una adición al artículo 102 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, promulgada el 12 de noviembre de 1908 en los siguientes términos: "...Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación."⁶⁴ Motivos suficientes para la redacción de un nuevo Código.

1.2.2.3.3.5. Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.

Señala Héctor Fix-Zamudio, que los autores de este Código, influenciados por la reforma del artículo 102 constitucional transcrita en el

⁶¹ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Op. Cit. 213 p

⁶² Ibidem. 215 p.

⁶³ Carrillo Flores, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. Op. Cit. 256 p.

⁶⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*. Editorial Porrúa. 17ª Edición. México, 1992. 717 p.

apartado anterior, hicieron del amparo prácticamente un recurso extraordinario; adoptaron del Código de 1897 las reglas relativas a la procedencia de la casación, tanto por violaciones de la ley procesal como por violaciones a la ley de fondo. Sin embargo, se restringió en varios casos la procedencia del juicio de amparo en materia civil, acciones que no fueron suficientes para disminuir la carga de trabajo y por ende rezago de la Suprema Corte de Justicia en la resolución de asuntos sometidos a su conocimiento.

Sobre el particular, Arturo González Cosío expresa que las disposiciones del amparo en este Código son más precisas, principalmente en lo que se refiere al concepto del tercero perjudicado y a la suspensión del acto reclamado, estableciendo su procedencia de oficio y a petición de parte en sus distintos casos; la tramitación en cuanto al fondo del asunto, es muy similar a la consignada en leyes anteriores, con la distinción de que el promotor fiscal fue sustituido por la del Ministerio Público; manteniendo sin cambios los recursos de revisión ante la Suprema Corte de Justicia en pleno, tanto los relativos a las resoluciones de los Jueces de Distrito sobre el fondo del asunto como aquellos autos que nieguen u otorguen la suspensión.

1.2.2.3.4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y la Ley de Amparo de 1919.

El maestro Héctor Fix-Zamudio menciona, que con el advenimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la institución del amparo fue analizada en relación al monopolio que tenía para definir las impugnaciones promovidas en contra de las resoluciones judiciales de prácticamente todos los tribunales locales del interior de la República; si bien se tenía conocimiento del uso indiscriminado de este proceso constitucional que afectaba de alguna manera la legitimidad de los tribunales locales, se llegó a la decisión política, pero inteligente, de que los alcances del amparo judicial habían sido adoptados por la sociedad

como único instrumento jurídico para aliviar en ese entonces los graves problemas regionales de caciquismo, abusos del ejército e incluso la discrecionalidad de los actos de algunos gobernadores. Razones por las cuales el amparo continuó su tendencia, y consecuentemente, la imposible tarea multifuncional de la Suprema Corte de Justicia, misma que se atacó con la ampliación de su estructura, su constante actualización y organización procedimental para que pudiera conocer a todos los juicios de amparo promovidos ante él.

Ahora bien, y en el entendido de que las cuestiones administrativas continuaron desahogándose en el Poder Judicial, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 dió pie, aunque de manera limitada, para que los juicios contencioso administrativos se empezaran a ver de manera formal en la ley y ya no de forma material, como se concibió durante la vigencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; efectivamente, en el artículo 107 fracción IX constitucional se presumía la existencia del amparo en materia administrativa, cuando se mencionaba su procedencia en contra de "actos de autoridad distinta de la judicial". Aunque menospreciada por el Maestro Antonio Carrillo Flores⁶⁵, en opinión personal, pienso que aquél precepto fue incluso la punta de lanza para modificar la naturaleza procedimental del juicio de amparo en una o en doble instancia, tal y como se comentará más adelante, obviamente, todo esto en torno a las cuestiones administrativas.

Es de mencionar que también existieron circunstancias que por el contrario, entorpecieron el procedimiento constitucional y las ya de por sí múltiples actividades de la Suprema Corte de Justicia que no daba abasto con su limitada estructura administrativa a todas las tareas que tenía por realizar. Tal es el caso del establecimiento del recurso constitucional de súplica como "...un conducto procesal mediante al cual se abre una tercera instancia en los juicios que hayan versado sobre aplicación y cumplimiento

⁶⁵ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Op. Cit. 217 p.

de leyes federales o tratados internacionales, no teniendo ninguno de los objetivos de protección constitucional que al amparo corresponden, de acuerdo al artículo 103 de la Ley Fundamental."⁶⁶

Con la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente rige, surge la Ley de Amparo de 1919, misma que estableció un doble procedimiento en el juicio de garantías; es decir, el llamado amparo de una sola instancia en contra de las sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales judiciales; y de doble instancia, cuando se trate de otro tipo de actos, entre ellos los de carácter administrativo. De acuerdo a este nuevo ordenamiento, el maestro Fix-Zamudio comenta que las controversias administrativas tenían una triple modalidad para ser tratadas por el amparo:

- I) Cuando los actos o resoluciones de la administración pública activa se impugnaban de manera inmediata a través del amparo de doble instancia o indirecto, pues debe recordarse que los juzgados ordinarios del Poder Judicial no tenían la facultad ni la capacidad para conocer toda la gama de los actos emitidos por la administración pública activa que causaban agravio al particular; la primera instancia de este proceso constitucional la conocían los Juzgados de Distrito, quienes configuraban un verdadero proceso contencioso administrativo, y la segunda instancia a través del llamado recurso de revisión ante el Tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia, pero ahora a petición de la parte afectada y no de oficio como anteriormente procedía y que en realidad se configuraba en una apelación;

- II) Cuando las controversias administrativas se sustanciaban ante un juzgado ordinario y emitía una sentencia judicial no favorable al particular, esta era impugnada a través del juicio de amparo en una sola instancia o directo ante la Suprema Corte de Justicia; en este

⁶⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Op. Cit. 141 p

apartado es de subrayar, que cuando los fallos se trataban sobre la aplicación de disposiciones legales de carácter Federal, el particular afectado tenía la opción de combatirlos ya fuera por vía de amparo directo o bien por conducto del citado "recurso de súplica", pero una vez elegida la vía, la misma resultaba excluyente con respecto a la otra; el recurso de súplica que se configuraba como un recurso más de impugnación también se sustanciaba ante la Suprema Corte de Justicia; y,

- III) Cuando la parte afectada en la resolución judicial era la autoridad administrativa, el citado recurso de súplica le otorgaba por primera vez en la historia jurídica de México, el derecho de impugnar dicha resolución ante la propia Suprema Corte de Justicia, pues anteriormente el amparo o su equivalente estaba prohibido para las autoridades administrativas⁶⁷; dicho sea de paso, el ya multireferido recurso de súplica fue el antecedente directo de la "revisión fiscal" y posteriormente del "recurso de revisión" para que la administración pública activa, tanto federal como local, pueda recurrir las resoluciones judiciales y actualmente también las emitidas por tribunales administrativos, que les afecte.

El aumento de trabajo para la Suprema Corte de Justicia que equivalía a conocer y resolver el recurso de súplica, adicional a la revisión del juicio de amparo y las revisiones de los incidentes de suspensión, afectó de manera sustancial a todas sus funciones, materializándose en el rezago aún más agudo para resolver los asuntos que conocía siempre en pleno; a ello también debe sumarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, introdujo nuevas garantías constitucionales de carácter más bien social como lo fueron las cuestiones laborales y agrarias, motivos

⁶⁷ Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Op Cit. 542-543 p.

suficientes para crear incertidumbre en la jurisprudencia al interpretar esos nuevos preceptos.

En síntesis, estos fueron los diversos problemas que ocuparon a la Suprema Corte de Justicia durante la primera década de existencia de la nueva Ley de Amparo de 1919 y que lógicamente, en lo que toca a la investigación que realizó, estancaron las reformas necesarias para mejorar las cuestiones contencioso administrativas.

Apoiado en las ideas del maestro Héctor Fix-Zamudio, se puede decir que para 1928 y 1929, una de las modificaciones más significativas que tuvo el Poder Judicial Federal en beneficio de las cuestiones contencioso administrativas, fue la reestructuración del funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia que tuvo inicialmente con la reforma del artículo 94 de la Carta Magna de 1917, para aumentar el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia a dieciséis, de manera que pudiera funcionar en Pleno y en tres Salas de cinco Ministros cada una, más el Presidente de esta institución; posteriormente, con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 12 de diciembre de 1928, que por primera vez en la historia de la Suprema Corte, se otorga a las Salas por razón de su materia la competencia para conocer del juicio de amparo y no al pleno como anteriormente se disponía, así que a la primera de dichas Salas se confirió la decisión de amparos de carácter penal; a la Segunda, los de naturaleza administrativa; y a la Tercera, los de orden Civil y Mercantil.⁶⁸ Con lo que, a partir de esa fecha se estableció una Sala, la Segunda, para el conocimiento exclusivo de las controversias contencioso administrativas citadas en párrafos anteriores; es decir, el amparo de una sola instancia, el amparo de doble instancia, las revisiones sobre los incidentes de la suspensión y el recurso de súplica en materia administrativa, que por cierto, esta última se suprimió en el año de 1934.

⁶⁸ Ibidem. 544 p.

Al menos el investigador jurídico Héctor Fix-Zamudio⁶⁹ y el Maestro Carrillo Flores⁷⁰, coincidieron en que a partir de 1929 el amparo administrativo tomó un camino firme para servir de base y concretar varios aspectos en esta materia, como lo es la creación de los tribunales de carácter administrativo, entre otras cosas. Las actuaciones de la Segunda Sala en Materia Administrativa de la Suprema Corte de Justicia rápidamente definieron la necesidad de crear otra Sala especializada en materia laboral, misma que se creó en 1934; con esta nueva estructura de la Suprema Corte se disminuyó el rezago de los asuntos pendientes por resolver, pero también, permitió observar con más precisión la necesidad de ampliar su estructura y redefinir su postura de un Tribunal Nacional de Casación, hacia un verdadero Tribunal Constitucional "...pues un gran porcentaje de los procesos de amparo planteados ante la Suprema Corte se referían a la impugnación de las resoluciones judiciales, por aplicación de preceptos legislativos de carácter ordinario"⁷¹.

El maestro Antonio Carrillo Flores sustenta que en materia administrativa, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación demostró en un corto plazo que la mayoría de los amparos de doble instancia eran impuestos en contra de actos de autoridades de la administración pública activa y que esta institución ni siquiera fungía como un proceso de constitucionalidad, sino más bien como un verdadero contencioso administrativo; lo que significó cuestionar la aplicabilidad del amparo como una defensa inmediata y eficaz del particular en contra de los actos de la administración pública activa que le causan agravio⁷². Así que, con las reformas anteriormente mencionadas, también se pretendió descongestionar la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia y se

⁶⁹ Ibidem. 389 p.

⁷⁰ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Op. Cit. 217-222 p

⁷¹ Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Op Cit. 546 p.

⁷² Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Op. Cit. 233-250 pp.

empezaron a perfilar las ideas para crear un tribunal administrativo que tomara el conocimiento de las cuestiones contencioso administrativas.

A manera de recopilación, puedo afirmar que las cuestiones contenciosas administrativas fueron integradas al Poder Judicial en las Constituciones de 1857 y 1917, pues los intentos por instaurar los tribunales administrativos de corte francés en nuestro país se identificaron con los regímenes centralistas que más bien llegaron a imponerse en perjuicio de la República y su sistema federal, por lo que fueron vistos como un retroceso y se le imputaban los grandes trastornos que se habían padecido durante su vigencia⁷³; así que, los tribunales administrativos eran criticados de igual forma que las etapas de centralismo vividas en el territorio mexicano, sin hacer una evaluación razonada de sus funciones y de sus resultados. Los juristas de ese entonces, comenta Andrés Serra Rojas, enajenados por la euforia del amparo, consideraron a éste como la panacea jurídica, incluso para los conflictos entre las autoridades administrativas y los particulares, abstrayéndose de la importancia de los mencionados tribunales administrativos.⁷⁴ El poder Judicial y más específicamente los juzgados ordinarios no tenían facultades ni estructura suficiente para conocer la amplia gama de los actos de gobierno que afectaban a los particulares, por lo que el amparo de reciente creación casi de manera inmediata conoció todos los conflictos contencioso administrativos que eran atípicos para los juzgados ordinarios.

Así que, las cuestiones contencioso administrativas no tuvieron voz particular y siguieron la misma suerte que las controversias observadas por los juzgados ordinarios, típico del sistema judicialista; pero en especial fueron recogidas por la sublime institución procesal Federal: el Amparo.

Las agobiantes tareas que con el amparo judicial se atribuyeron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obstaculizaron la atención con que se debieron ver las cuestiones administrativas; no fue sino hasta 1929, que

⁷³ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Op. Cit. 121 p.

⁷⁴ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Segundo Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Op. Cit. 805 p.

este Tribunal Supremo dejó de resolver las controversias en Pleno y tuvo a bien crear Salas que con especialidad por materia conocieran de los amparos. De esta forma, fue como la incipiente Segunda Sala trató de manera exclusiva las cuestiones administrativas y sus actividades demostraron que existían de manera excesiva amparos, que en realidad desempeñaban el papel de juicios contencioso administrativos, estancando profundamente las actividades de la Suprema Corte de Justicia y su tendencia a constituirse en un Tribunal Constitucional, hechos que no se pueden descartar como elementos sustanciales que propiciaron la creación de los tribunales administrativos formalmente en México.

1.2.2.4. El surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Alfonso Nava Negrete sostiene que el Tribunal Fiscal de la Federación nace de la Ley de Justicia Fiscal publicada el 31 de agosto de 1936 en el Diario Oficial de la Federación, dicha Ley fue dictada por el Presidente de la República en uso de facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión. La sorpresiva creación de este tribunal fue tal, que el propio gobierno tuvo serios problemas para justificar el fundamento y legalidad de sus facultades y estructura. El Tribunal Fiscal de la Federación contenía inconfundibles elementos del modelo francés, pues era un órgano jurisdiccional que se podía identificar con la estructura de la Administración Pública del Federal y se encargaba de resolver controversias administrativas específicamente de índole fiscal. Además, según su exposición de motivos y el artículo 2º de la Ley de Justicia Fiscal, surgió como un tribunal administrativo de justicia delegada, modelo existente en Francia y que se trató de copiar en nuestro país por los creadores de dicho tribunal.

Lo anteriormente manifestado fue motivo de fuertes críticas, como lo es el caso del comentario hecho por el Licenciado Alfonso Nava Negrete⁷⁵, pues este autor sostiene que fue un error considerar al Tribunal Fiscal de la Federación como una institución que recibía del Ejecutivo Federal delegación de facultades, de ahí el nombre de tribunal de justicia delegada⁷⁶, ya que el Ejecutivo no tenía ni tiene actualmente las atribuciones jurisdiccionales con los que se formó la competencia del tribunal, más bien estas siempre pertenecieron y pertenecen al Poder Judicial⁷⁷; así que, el Ejecutivo Federal no podía delegar lo que no tenía.

Este mismo autor señala otra situación que tampoco se puede omitir, la inconstitucionalidad con la que operó en sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación, pues para la fecha de su creación, que fue en 1936, no existía ningún texto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que autorizara la creación de los tribunales administrativos, menos aún sus facultades y competencia para conocer de las controversias entre los particulares y el gobierno en relación con actos de autoridad. Fue hasta 1946 a través de una adición al segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional cuando se observó por primera vez a estas instituciones administrativas en nuestra Constitución, como a continuación lo señaló: "En los juicios en que la federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancias o contra los tribunales administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."⁷⁸ Pedro López Ríos, también apoya la idea de Alfonso Nava Negrete, que las inconsistencias de este concepto constitucional que trató de justificar y

⁷⁵ Nava Negrete, Alfonso. *Notas sobre lo contencioso administrativo del Distrito Federal*. Op. Cit. 43-44 pp.

⁷⁶ Para mayor referencia se puede consultar el punto 1.1.1. de este trabajo.

⁷⁷ Los propios antecedentes de este trabajo sostienen que el poder judicial interviene de una u otra forma en los juicios contencioso administrativos, incluyendo las cuestiones fiscales, tanto en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, como en la actual promulgada el año de 1917.

⁷⁸ Nava Negrete, Alfonso. *Notas sobre lo contencioso administrativo del Distrito Federal* Op Cit. 50 p.

sustentar la existencia del tribunal administrativo ya mencionado y materializadas a su vez en la Ley de Justicia Fiscal (entre otros el artículo 2º) catalogaban a dicho tribunal como un organismo de jurisdicción delegada y sus fallos eran dictados en representación del Ejecutivo de la Unión.⁷⁹

Con esta concepción legal, las resoluciones emitidas por dicho tribunal tenían una funcionalidad casi nula, en el sentido que éstas continuaban siendo meros actos administrativos por carecer de la autonomía jurisdiccional requerida, y de acuerdo al artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo debían ser observados por el amparo indirecto o de doble instancia, cuestionando con ello la verdadera contribución de este tribunal; dicho en otras palabras, las resoluciones administrativas emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en vez de formular una simplificación administrativa en la impartición de justicia específicamente en la materia fiscal, por el contrario, generaba un proceso infructuoso que era carente de obligatoriedad por su falta de jurisdicción, como la contenida en las sentencias de los jueces judiciales, y por ende la impartición de justicia se retardaba aún más, ya que para impugnar los actos de autoridad en esta materia a través del amparo indirecto (como se solía hacer en la mayoría de los casos, antes de la creación del multicitado tribunal), previamente se debía substanciar el procedimiento ante este tribunal fiscal para pasar posteriormente a la fase del amparo en primera instancia ante un Juez de Distrito y a la revisión o segunda instancia de dicho amparo, que conociera en ese entonces la Suprema Corte de Justicia.

La observación antes descrita era un sustento muy válido para criticar severamente a los tribunales administrativos y la legitimidad de sus resoluciones emitidas para dirimir conflictos entre el particular y el gobierno, específicamente en la rama fiscal; sin dejar pasar por alto, el hecho de que el grueso de las cuestiones administrativas todavía eran

⁷⁹ López Ríos, Pedro. *La justicia administrativa en el Sistema Federal Mexicano*. Op. Cit. 90 p.

ventiladas en los juzgados ordinarios del Poder Judicial y otro tanto por la vía del amparo indirecto; así que, la situación para las cuestiones contencioso administrativas, continuaban presentando un sistema confuso y lento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue corregida hasta 1967-1968, para establecer finalmente una jurisdicción administrativa especializada y autónoma de la Administración Pública Federal, tal y como se puede observar: "Las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."⁸⁰ A partir de esta fecha, continúa comentando el autor Pedro López Ríos, que puede decirse que se constitucionalizó la jurisdicción administrativa con un rango igual al del Poder Judicial, generando las modificaciones legales necesarias en la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Amparo para considerar a las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación impugnables a través del amparo directo o de una sola instancia, equiparando sus fallos con los de un Juzgado Federal de Distrito; avanzando significativamente, por un lado, en una administración de justicia más confiable para los particulares en esta materia; y por otro, el cumplimiento obligatorio a las resoluciones de este tribunal por parte de la autoridad que emitió el acto violatorio a la norma.⁸¹

A partir de estas reformas, se pueden contemplar dos cuestiones de singular importancia: primeramente, una legitimación de la ampliación de la competencia de este tribunal fiscal para conocer conflictos administrativos de otra índole, como por ejemplo, la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por las dependencias de la

⁸⁰ *Ibidem*, 88 p.

⁸¹ *Ibidem*, 91 p.

Administración Pública Federal o, las facultades para conocer las multas impuestas por todas las autoridades administrativas Federales y las del Distrito Federal a los particulares. En segundo lugar, se dieron las bases legales para que el Distrito Federal y, posteriormente, los estados federados iniciaran la creación de sus propios tribunales contenciosos administrativos para conocer los asuntos relacionados con esta materia.

Según Cesar Castañeda Rivas, en 1987 se realizaron otras reformas constitucionales trascendentales para el desarrollo de los tribunales contencioso administrativos; es el caso, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 17 de marzo del año de 1987, por el cual se modificó el artículo 116 constitucional y en específico su fracción V, en el que se estableció expresamente la posibilidad de que las constituciones y las leyes de los estados federados puedan instituir tribunales de lo contencioso administrativo: "Artículo 116: ... V. Las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."⁸²

También el 10 de agosto de 1987 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación dos adiciones constitucionales a los artículos 73 fracción XXIX-H y el 104 fracción I-B, mismos que establecieron que el Poder Judicial Federal conocería el recurso de revisión en contra de las sentencias definitivas de los tribunales contencioso administrativos, conforme al procedimiento establecido para la revisión en amparo indirecto; quien conocerá de estos recursos serán los Tribunales Colegiados de Circuito y no la Suprema Corte de Justicia de la Nación como se había

⁸² Castañeda Rivas, César y Miguel Ángel Cedillo Hernández. *Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Editorial Departamento del Distrito Federal-Fondo de Cultura Económica 1ª Edición. México, 1996 57 p.

entablado anteriormente. De hecho, el 25 de octubre de 1993, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación otras reformas constitucionales en virtud de los cambios políticos que se gestaron en el Distrito Federal para entrar a un proceso de democratización como el consagrado en los estados que componen a la Federación.

Lo más sustancial de estas modificaciones constitucionales, fue la creación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que en términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tiene facultades para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (Artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso "n" de nuestra Carta Magna); para adecuar esta situación legislativa se reformó el artículo 73 fracción XXIX-H y el 104 fracción I-B; en el sentido de eliminar las facultades del Congreso de la Unión para legislar lo relacionado a este rubro en el Distrito Federal, pero a su vez confirmando la atribución del Poder Judicial Federal para conocer el recurso de revisión, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, en contra de las resoluciones definitivas emitidas por los tribunales contencioso administrativos. Cabe acotar, que estas modificaciones constitucionales fueron limitativas, pues se constriñeron a los tribunales de lo contencioso administrativos y se excluyeron de las mismas a otros tribunales administrativos, como lo son los tribunales agrarios, por ejemplo.

Al respecto se transcriben los artículos arriba citados: Artículo 73 constitucional. "El Congreso tiene facultad: ...XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."⁸³ "Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: ...I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones

⁸³ *Multiagenda de Amparo, 2003*, Sección A, México. Ediciones Fiscales isef 2003 45 p.

definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y la Base Quinta del artículo 122 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno..."⁸⁴ "Artículo 122. ...Base Primera. Fracción V. La Asamblea Legislativa en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: ...n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal."⁸⁵

Cabe insistir, que el Poder Judicial Federal a través del amparo y la revisión, en su caso, sigue teniendo conocimiento de cuestiones contencioso administrativas e influencia en el sentido de las resoluciones emitidas por los tribunales administrativos, situación que se sustenta en los tres rubros siguientes: 1) Las resoluciones emitidas por los tribunales contencioso administrativos siguen siendo analizadas por el Poder Judicial, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, ya sea por amparo directo en relación con el particular o en revisión tocante al gobierno; 2) No obstante que las controversias de los particulares en contra de los actos de la administración pública activa se han dejado de conocer en los juzgados ordinarios para ser del conocimiento de los tribunales administrativos, el Poder Judicial Federal continua con un papel de contencioso administrativo, por vía del amparo indirecto, en algunos casos específicos debido a la inconstitucionalidad del procedimiento establecido por algunos de los tribunales administrativos; y, 3) La reticencia de litigantes para recurrir a estos tribunales administrativos y optar por el juicio de amparo, que aún prevalece su preferencia en relación con los procesos contencioso-administrativos de aquellas instituciones señaladas. Un ejemplo de los

⁸⁴ Ibidem. 63 p.

⁸⁵ Ibidem. 86 p.

incisos 2) y 3), es el caso actual de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que en la etapa procesal de la suspensión presenta algunas deficiencias consideradas como inconstitucionales y que estudiaré de manera particular posteriormente.

La plena autonomía de los tribunales contencioso administrativos con que se ostentan constitucionalmente, aún es cuestionable; pues si bien, son autónomos de la administración pública activa en cuanto a la emisión de sus resoluciones, también es cierto que existe una influencia del Poder Judicial Federal en el sentido de las resoluciones de los tribunales de lo contenciosos administrativos. Con las manifestaciones expresadas puedo concretar en este capítulo, que hay suficientes elementos para iniciar un replanteamiento de la estructura constitucional existente del Poder Judicial Federal y los tribunales de lo contencioso administrativos, en dos puntos de partida: a) Formular una verdadera estructura de los tribunales administrativos que incluya a todos los de su materia: agrarios, contencioso administrativos e incluso laborales y se permita una verdadera legitimidad de sus resoluciones y considerar si esa estructura puede incluirse al poder judicial; y, b) Hacer ajustes más serios en el Poder Judicial Federal en materia administrativa, y convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo que históricamente siempre se ha querido: en un verdadero tribunal constitucional.

1.2.2.5. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1.2.2.5.1. Antecedentes y naturaleza jurídica.

Con fundamento en el artículo 104 Constitucional fracción I, el 28 de enero de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pero que entró en vigor hasta el 17 de junio de 1971; en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1973, se reforma la ley en cita, básicamente

con una transformación de un tribunal de plena jurisdicción a un tribunal de mera anulación, sin estar en posibilidades de dictar una resolución de condena, como anteriormente lo hacía, y en consecuencia una disminución en sus facultades para hacer cumplir sus propios fallos.

El 19 de diciembre de 1995, en el Diario Oficial de la Federación se publica una nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, misma que entró en vigor el día primero de enero de 1996, abrogando por ende a la anterior de 1971. Este ordenamiento le devuelve al tribunal la plena jurisdicción para dictar sus resoluciones, es decir, que se podrán señalar los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada⁸⁶, para el efecto de restituir al ciudadano el disfrute o restablecimiento de sus derechos que hayan sido afectados indebidamente.

El 14 de diciembre de 1999 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se publicaron reformas y adiciones a la Ley en cita, de las cuales podemos destacar la reducción de 15 a 10 días para la interposición del recurso de revisión por parte de la administración pública activa ante el Tribunal Colegiado de Circuito⁸⁷. Pero sin lugar a duda, las reformas más sobresalientes a la Ley de referencia para el tema que nos ocupa, fueron las publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 17 de agosto del año 2000, en las que se le conceden facultades especiales a los comités vecinales, órganos de reciente creación por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal⁸⁸, en el sentido de que éstos invariablemente fungirán como terceros perjudicados en los juicios de nulidad que versan sobre las materias de uso de suelo, utilización de la vía pública y giros mercantiles; pero además, la suspensión de los actos que se impugnan en

⁸⁶ Artículo 80 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1995. Reformada por los decretos publicados el 14 de diciembre de 1999 y el 17 de agosto del 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

⁸⁷ Artículo 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Op. Cit.

⁸⁸ Artículo 80 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1998.

las materias arriba señaladas, se condicionan a los resultados de una consulta ciudadana instrumentada por los titulares de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, de las Delegaciones Políticas u Órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.⁸⁹ Instituciones que generalmente son las responsables de los actos administrativos que se demandan en los juicios de nulidad referentes a las materias de uso de suelo, utilización de la vía pública y giros mercantiles; éstas últimas reformas aunadas con sus efectos, son el motivo de esta investigación, por lo que más adelante estudiaré su procedimiento en relación con la suspensión en los juicios que conoce el tribunal de referencia y el papel de las partes que interfieren en el mismo.

En virtud de lo anteriormente redactado, opino que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pese a que la ley le concede plena autonomía, se puede decir que sus antecedentes lo ligan a la estructura de la administración pública, pues solo basta con revisar su naturaleza histórica para determinar su corte del tipo francés y por ende, surgido de las instituciones de la administración pública; este tribunal que según la ley tiene plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, con completa independencia de las autoridades administrativas, por lo que va más allá de ser un tribunal de "justicia delegada" como se le ha pretendido etiquetar, sin embargo, su plena jurisdicción todavía es cuestionable por la influencia que recibe en sus resoluciones por parte del Poder Judicial, a través del juicio de amparo directo o el recurso de revisión.⁹⁰

1.2.2.5.2. Organización y competencia.

De acuerdo con su Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1995, el Tribunal Contencioso Administrativo del

⁸⁹ Artículos 33 Fracción III, 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Op. Cit; en relación con los artículos 45, 46, 47, 48 y 49 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Op. Cit

⁹⁰ Observaciones hechas valer en el punto 1.1.1. de este trabajo

Distrito Federal se compone de una Sala Superior, integrada por siete magistrados y tres Salas Ordinarias de tres magistrados cada una, quedando abierta la opción para que la Sala Superior forme Salas Auxiliares en el momento que las necesidades del servicio así lo requieran (actualmente existen dos Salas Auxiliares). Los magistrados serán designados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero sujetos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y con apego a los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Los magistrados sólo durarán seis años en el ejercicio de su encargo, salvo que sean expresamente promovidos o ratificados al concluir su periodo y podrán ser removidos en cualquier momento de sus cargos en los términos del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es competencia de la Sala Superior, fijar la jurisprudencia del Tribunal; resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas; resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias y Auxiliares, entre otras, sancionadas por el artículo 20 de la Ley en comento. La Sala Superior también designa entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior; fijar y cambiar las adscripciones de los magistrados de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares; elaborar el proyecto de presupuesto del Tribunal para su inclusión en el proyecto del presupuesto de egresos del Distrito Federal, y una vez aprobado lo ejercerá en forma autónoma; entre otros señalados en el artículo 21 de la Ley a que se hace referencia.

En relación a las Salas del Tribunal, el artículo 23 de su Ley les faculta para que conozcan de los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales; de los juicios en contra de los actos administrativos de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con

el carácter de autoridades; de los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal; de los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto así lo requiera; de los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que estas lo determinen; de los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes; de las quejas por incumplimiento de las sentencias que se dicten, entre otras disposiciones que marca el artículo arriba citado. Cabe acotar, que actualmente una de las tres Salas Ordinarias de manera formal tiene como competencia exclusiva la materia de uso de suelo⁹¹.

1.2.2.5.3. El procedimiento ante el tribunal.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Diciembre de 1995, sanciona que el término para interponer la demanda en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la administración pública central y paraestatal del Distrito Federal, será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que le hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de dichos actos, resoluciones o de su ejecución; así también, cuando un

⁹¹ Artículo 2º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Op. Cit., mandato que por cierto, actualmente no lo realiza

particular sea beneficiado por una resolución y la autoridad que la emitió pida su nulidad, la demanda podrá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que la misma haya generado efectos de tracto sucesivo, en este caso la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época.

Las partes en el procedimiento serán el actor, el demandado y el tercero perjudicado; haciendo hincapié, que las reformas del 17 de agosto del 2000 de la Ley arriba citada, determinan en el artículo 33 fracción III: "...En los juicios de nulidad que versen sobre la materia de uso de suelo, utilización de la vía pública y giros mercantiles, los comités vecinales tendrán invariablemente el carácter de terceros perjudicados, por lo que deberán ser notificados dentro del término de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del escrito inicial del juicio de que se trate, respecto a la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional que corresponda, a fin de que interpongan los medios de prueba y de defensa que procedan."⁹²

De no encontrarse irregularidades en la demanda o subsanadas estas, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás partes para que contesten dentro del término de quince días; en el mismo acuerdo se citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de veinte días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a la Ley que se analiza. En el escrito de demanda o en el de contestación deberán ofrecerse las pruebas, las supervenientes podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta en la audiencia respectiva; se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho. Las Salas del Tribunal podrán acordar, de oficio, el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto e incluso podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria.

⁹² Artículo 33 fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Op. Cit

La audiencia señalada tendrá por objeto desahogar las pruebas ofrecidas y oír los alegatos correspondientes; hecho esto, el magistrado a quien se le hubiere turnado el asunto propondrá los puntos resolutivos de la sentencia y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia, solo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias podrá resolverse el fallo definitivo por un término no mayor de diez días. Las sentencias emitidas por las Salas deberán contener una fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; los fundamentos legales en que se apoyen; los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada; y, el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.

De esa forma, la sentencia dejará sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia; en caso de incumplimiento, el actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, de la que se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga, pasado ese término la Sala resolverá lo conducente; para el caso de que no se haya dado cumplimiento a la sentencia se le harán los requerimientos, multas y amonestaciones establecidos en el artículo 83 de la Ley que se analiza.

Dentro del juicio hay recursos, como el de la reclamación, que procede en contra de las providencias o los acuerdos de trámite; el recurso de apelación, que se interpone en contra de las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento; y, el de revisión que podrá interponer la administración pública activa contra las resoluciones de la apelación ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior en los

siguientes casos: a) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés jurídico o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia, a juicio de la autoridad fiscal; b) Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos; c) Cuando se trate de formalidades esenciales del procedimiento; d) Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; e) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, sin dejar de contar los demás casos señalados en el artículo 86 de la Ley en cita.

Finalmente, la jurisprudencia del Tribunal se integra por los criterios sustentados en cinco ejecutorias pronunciadas por la Sala Superior no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por el voto de cinco magistrados en el mismo sentido.

2. La suspensión del acto reclamado en materia administrativa.

2.1. En la Ley de Amparo.

2.1.1. Conceptualización de la suspensión del acto reclamado.

La suspensión del acto reclamado ha sido definida por diversos autores, de los cuales destaca Ricardo Couto, quien identifica a la suspensión como un verdadero amparo provisional; agrega que la suspensión del acto reclamado puede, en determinadas circunstancias, anticipar los efectos protectores del amparo, con el fin de mantener viva la materia del proceso al momento de dictar la sentencia definitiva.⁹³

Couto, quien es citado por Juventino V. Castro, examina la fracción X del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y pone especial atención en la parte en la cual la suspensión podrá otorgarse tomando en cuenta, entre otras cosas, la naturaleza de la violación alegada; es decir, que el juzgador no solo debe analizar la posible afectación que se pueda producir al orden público y al interés social con la suspensión del acto reclamado, sino "...tiene que estudiar también, y esto muy fundamentalmente, la naturaleza de la violación; esto es, su carácter, su peculiaridad, su importancia, su gravedad, su trascendencia social, para derivar de ese estudio si existe interés de la sociedad que impida que el acto reclamado sea suspendido; el criterio del juez debe ser el resultado de un estudio de conjunto de la violación, el perjuicio individual y el interés social, y ese estudio, por la fuerza misma de las cosas, tiene que llevar a la apreciación de la constitucionalidad del acto reclamado... De esta manera el juez, sin hacer consideraciones concretas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, cosa que el estado que guarda la

⁹³ V. Castro, Juventino *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*. México, Editorial Porrúa, 5ª Edición México, 2002 39-40 pp.

legislación todavía no lo permite, dictará una resolución que armonizará, en lo posible, la suspensión con los fines del amparo."⁹⁴

Al respecto, Héctor Fix-Zamudio considera que "...la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautelar, por cuanto significa una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva, y por este motivo, no solo tiene eficacia puramente conservativa, sino también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva, o parcial y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados."⁹⁵

Jean Claude Tron Petit, comenta que la suspensión del acto reclamado "...significa: interrumpir transitoriamente o detener temporalmente la aplicación de una: a) orden; b) acción, o sus c) efectos (hasta en tanto se dicte la sentencia ejecutoria), paralizando así algo que está rigiendo o en actividad en forma positiva o impidiendo que inicie su ejecución cuando está en potencia. Y excepcionalmente puede tener efectos de adelanto provisional o restitutorio cuando haya peligro de que el juicio quede sin materia".⁹⁶

Por su parte Juventino V. Castro, señala que "...la suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar en los procedimientos de amparo, de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del proceso, y cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que puede ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad pública, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve la controversia constitucional."⁹⁷

⁹⁴ Ibidem. 39-40 pp.

⁹⁵ Fix-Zamudio, Héctor. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, 1ª Edición. México, 1964. 277 p.

⁹⁶ Tron Petit, Jean Claude. *Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo*. Editorial Themis, 4ª Edición. México, 2003. 380 p.

⁹⁷ V. Castro, Juventino. *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*. Op. Cit. 71 p.

En opinión personal, la suspensión es una acción provisional conservatoria, constitutiva o, si el caso y la ley lo permite, restitutoria, cuyo fin es mantener viva la materia sobre la cual versa el fondo del juicio del amparo, cuando la afectación y la irreparabilidad sea de imposible restitución para el quejoso si se permite la ejecución o se continúe ejecutando el acto que se reclama.

2.1.2. Organización constitucional de la suspensión del acto reclamado.

Para conocer mejor la suspensión en el juicio de amparo, es necesario explicar sus generales a partir de la concepción a nivel constitucional, en los términos del artículo 107 fracción X: "Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la Ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, lo que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público."⁹⁸ Estos principios constitucionales son los que desarrolla la Ley de Amparo, misma que inicia este tema en el artículo 122, sancionando que "...la suspensión del acto reclamado se decreta de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas a este capítulo."⁹⁹

2.1.3. La suspensión del acto reclamado de oficio.

En términos generales, se distingue de la suspensión a petición de parte agraviada porque se decreta sin substanciación procesal alguna; es decir, que si la autoridad judicial al conocer la demanda de amparo se percató que de consumarse el acto que se reclama, su afectación y su reparación serían materialmente de imposible restitución para el quejoso,

⁹⁸ MultiAgenda de Amparo 2003. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial ISEF, 2ª Edición. México, 2003. 68 p.

⁹⁹ MultiAgenda de Amparo 2003. Ley de Amparo. Op. Cit. 41 p.

entonces, deberá otorgar la suspensión de plano para conservar la materia del litigio. Básicamente el artículo 123 de la Ley de Amparo establece que los efectos de la suspensión de oficio, "...consistirá en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el Estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados."¹⁰⁰

2.1.4. La suspensión del acto reclamado a petición de parte agraviada.

Se consagra básicamente en el artículo 124 de la Ley de Amparo, cuyo texto a la letra dice: "Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes: I. Que la solicite el agraviado; II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Se considerará entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las ordenes militares; y, III. Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. El juez de distrito al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y

¹⁰⁰ Ibidem. 41 p.

tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio."¹⁰¹

La procedencia de la suspensión a petición de parte agraviada en materia administrativa tiene requisitos que, según Genaro Góngora Pimentel, han sido enriquecidos con la ley y la jurisprudencia, mismos que la autoridad que conoce del amparo debe de tomarlos en cuenta para conceder la mencionada suspensión: "PRIMERO.- Debe analizarse, antes que todo, si son ciertos o no los actos reclamados. SEGUNDO.- Si la naturaleza de esos actos permite su paralización (requisitos naturales). TERCERO.- Si se satisfacen las condiciones exigidas por el artículo 124 de la Ley de Amparo (requisitos legales). CUARTO.- Si ante la exigencia de terceros perjudicados es necesario exigir alguna garantía (requisitos de efectividad)."¹⁰² De hecho, también transcribo la jurisprudencia que así lo sustenta: "SUSPENSION DEFINITIVA, TECNICA QUE DEBE SEGUIRSE EN EL ESTUDIO DE LA. Por razón de técnica, en la suspensión definitiva del acto reclamado, deben analizarse, por su orden, las siguientes cuestiones: A).- Si son ciertos o no los actos reclamados (premisa). B) - Si la naturaleza de esos actos permite su paralización (requisitos naturales). C).- Si se satisfacen las condiciones exigidas por el artículo 124 de la Ley de Amparo (requisitos legales), y D).- Si ante la existencia de terceros perjudicados es necesario exigir alguna garantía (requisitos de efectividad)."¹⁰³

2.1.4.1. La certeza del acto reclamado.

El incidente de suspensión a petición de parte agraviada, que se consigna en el amparo indirecto, se compone de dos etapas: la provisional y

¹⁰¹ Ibidem. 41-42 pp.

¹⁰² Góngora Pimentel, Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Editorial Porrúa, 6ª Edición. México, 2001. 28-29 pp.

¹⁰³ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003. 2º CD-ROM. Junio 1917-Marzo del 2003 e Informe de Labores 2002*. Octava Época Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988. Tesis: I. 1o. A. J/2. 856 p.

la definitiva. En la primera, el juez, al revisar la demanda presentada y encontrar un peligro inminente con perjuicios irreparables para el quejoso si se ejecuta el acto reclamado, decretará de manera unilateral la suspensión sin escuchar a la responsable, ordenando que "...las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal."¹⁰⁴

En la segunda etapa del incidente de suspensión, que es la definitiva, es donde verdaderamente se comprobará si son ciertos o no los actos que se le atribuyen a la autoridad responsable, su regulación se encuentra en el artículo 131 de la Ley de Amparo: "...el juez de distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe a o sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto en el caso previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera y el Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta Ley."¹⁰⁵

Así que, el juez pedirá los informes previos a las responsables y por medio de ellos expresarán, con base en el artículo 132 de la Ley de Amparo, si son o no ciertos los hechos que se les atribuyen y qué determinan la existencia del acto que se les reclama; si niegan la existencia del acto, con las razones que estimen pertinentes para sostenerlo, el

¹⁰⁴ MultiAgenda de Amparo 2003. *Ley de Amparo*. Op. Cit. 43 p.

¹⁰⁵ Ibidem. 43 p.

quejoso deberá probar lo contrario; si reconocen la existencia del acto, alegando lo que a su derecho convenga sobre la improcedencia de la suspensión, entonces el quejoso deberá demostrar que el acto es factible de suspenderse. La falta del informe previo establece la presunción de ser cierto el acto que se estima violatorio de garantías, para el solo efecto de la suspensión.

Para cualquiera de los casos mencionados en el párrafo anterior, el quejoso deberá ofrecer elementos a través de las pruebas documental o de inspección ocular y excepcionalmente, cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Amparo, se podrá ofrecer la prueba testimonial para que el juez resuelva en definitiva este incidente, tomando en cuenta desde luego, los alegatos correspondientes que las partes pudieran exhibir; estas etapas procesales, como se puede apreciar en el artículo 131 de la Ley de Amparo arriba citado, se llevan a cabo en una audiencia incidental.

En materia administrativa, la suspensión en ocasiones se ve frustrada por la limitación legal existente en el ofrecimiento de pruebas; pues si bien en el incidente de suspensión, a diferencia del cuaderno principal, las pruebas pueden ofrecerse y desahogarse en la audiencia correspondiente sin previo anuncio, es también cierto que las pruebas documental e inspección ocular en ocasiones resultan insuficientes o inadecuadas para demostrar la existencia del acto reclamado y más bien la prueba idónea puede ser otra, como la testimonial. Un ejemplo de ello son las verificaciones administrativas aplicadas a los bares, en las que los funcionarios aseveran con su dicho la existencia de la venta de drogas o el ejercicio de lenocinio; los hechos plasmados en ese momento en el acta circunstanciada por los verificadores, que según ellos, configuran esas actividades ilícitas, pueden ser desmentidos o afirmados idóneamente por los testigos que presenciaron la diligencia y que incluso fueron invitados a firmar en el acta levantada por los funcionarios para cumplir las exigencias formales de la ley. En ese orden de ideas, la prueba testimonial sería un

elemento clave para robustecer la veracidad de los hechos y no, como sucede en estos casos, conceder el beneficio de prueba plena al dicho de los verificadores administrativos redactado en el acta circunstanciada, a sabiendas, incluso por los propios juzgadores, que aquéllos funcionarios conocen perfectamente los hechos que pueden determinar irregularidades que culminen, por un lado, con la clausura inmediata del establecimiento mercantil y, por el otro, con la imposibilidad jurídica por parte del quejoso para demostrar al juzgador en el incidente de suspensión que se están violando sus derechos plenamente consagrados en la ley.

2.1.4.2. La naturaleza del acto reclamado.

El acto que se reclama, una vez comprobada su existencia, debe ser estudiado particularmente por el juzgador para determinar la procedencia o no de la suspensión. Los tipos de actos susceptibles de paralización han sido determinados por la ley, pero sobre todo por criterios jurisprudenciales; al respecto, se ha logrado discernir que el común denominador para la suspensión en el juicio constitucional es que el acto que se reclama no se haya consumado y que tenga efectos o consecuencias de carácter positivo, ya sea de manera directa o indirecta.

En relación a ello, Genaro Góngora Pimentel define a los actos positivos como "...actos de autoridad que se traducen en la decisión o ejecución de un hacer de las autoridades. Es decir se traducen en un hacer de las autoridades, voluntario y efectivo, que se presenta con la imposición de obligaciones al individuo, traducidas en un hacer o en un no hacer, y que implica una acción, una orden, una privación o una molestia (actos prohibitivos con efectos positivos). En términos generales el juicio de amparo es procedente contra estos actos..."¹⁰⁶; los actos negativos, este mismo autor los entiende como "...aquellos por los que las autoridades se rehúsan a acceder a las pretensiones de los individuos...la suspensión de

¹⁰⁶ Góngora Pimentel, Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Op. Cit. 46-47p.

los actos negativos, podemos afirmar que no es dable concederla, puesto que se le daría a esta suspensión efectos restitutorios, que son propios de la sentencia que concede el amparo."¹⁰⁷

La jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito especifica lo que jurídicamente se puede entender por efectos positivos de un acto, una clasificación de los mismos y establece un criterio para la procedencia de la suspensión: "SUSPENSION, NATURALEZA DEL ACTO QUE SE RECLAMA PARA CONCEDER O NEGAR LA. En el juicio de amparo es importante precisar la naturaleza del acto que se reclama para estar en aptitud de decidir si existe algún efecto que pudiera ser susceptible de suspenderse, o se trata de actos consumados contra los cuales no procede la medida cautelar por carecer de materia sobre la cual recaen. Existen dos tipos de actos para efectos suspensionales, a saber: los positivos y los negativos. Los primeros se traducen siempre en una conducta de hacer de la autoridad y se subclasifican en: a) actos de ejecución instantánea, b) de ejecución continuada o inacabada y c) actos de ejecución de tracto sucesivo. Si la ejecución es instantánea, únicamente podrá otorgarse la suspensión antes de que el acto se consume, nunca después, porque carecería de materia y de concederse se darían efectos restitutorios propios de la sentencia de fondo; los actos de ejecución continuada o inacabada son aquellos en los que la autoridad debe actuar un número determinado de veces para consumir el acto reclamado, entonces, al otorgar la suspensión el efecto será impedir que se siga materializando la ejecución al momento en que se concede la medida cautelar, pero lo ya consumado no puede afectarse porque se darían efectos restitutorios también; por lo que toca a la ejecución de tracto sucesivo, la autoridad actúa constantemente y un número ilimitado de ocasiones, ejerciendo presión fáctica sobre la situación de la persona del quejoso, de sus bienes, de su familia, posesiones, etcétera, pues de no hacerlo así la ejecución cesaría de inmediato; por lo que, la suspensión concedida actúa desde el

¹⁰⁷ Ibidem. 47 p.

momento mismo en que se otorga hacia el futuro, pero nunca sobre el pasado. En relación con los actos negativos, la clasificación se da de la siguiente manera: a) abstenciones, b) negativas simples y c) actos prohibitivos; las abstenciones carecen de ejecución, pues implican un no actuar de la autoridad, por lo tanto, no existe materia para conceder la suspensión; las negativas simples sólo implican el rechazo a una solicitud del particular, y dada su naturaleza, tampoco admiten suspensión porque se darían efectos constitutivos de derechos a la medida cautelar; finalmente, los actos prohibitivos no son iguales a los negativos simples, porque implican en realidad una orden positiva de autoridad, tendiente a impedir una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el gobierno. En este último supuesto, la suspensión sí es procedente, pero debe examinarse cada caso concreto, sopesándose cuidadosamente, por una parte, el interés legítimo del gobernado en realizar la conducta prohibida y por la otra, el interés público de la autoridad en impedir la, así como las consecuencias o perjuicios que a cada uno de ellos se puede seguir con la concesión o negativa de la medida."¹⁰⁸

Adicionalmente a los actos clasificados por la jurisprudencia arriba citada, hay actos negativos con efectos positivos que, a diferencia de los prohibitivos, se traducen en actos efectivos de las autoridades que tienden a imponer obligaciones a los individuos, para este tipo de actos es procedente la suspensión e incluso se ha sentado jurisprudencia al respecto: "ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS. SUSPENSION. Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo. Quinta Época: Tomo XVI, Pág. 383, Letayf Antonio. Tomo XVIII, Pág. 267. Molina Herrera Dionisio. Tomo XXX, Pág. 1789. Castellero Carlos. Tomo XXXI, Pág.

¹⁰⁸ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003. 2º CD-ROM. Junio 1917-Marzo del 2003 e Informe de Labores 2002*. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, Octava Época, legible en el apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, Junio de 1993, 312 p.

1,538. Casso y Mier Vicente de. Tomo XXXII, Pág. 1,009. Velásquez de León Domingo. Apéndice al S. J. F., 1995. Tesis Jurisprudencial número 1,095. Tomo VI, Pág. 759."¹⁰⁹

Existen también los actos futuros inminentes y son aquellos que están próximos a realizarse en cualquier momento, pues derivan de manera directa de otro ya existente que garantiza la inminencia de su realización. "En otras palabras debemos considerar que el acto ya se dictó, pero no se ha ejecutado y en base a ello, la Suprema Corte ha señalado que no son actos futuros, puesto que si ya se dictaron se suprime la característica de incertidumbre del acto y por consiguiente no será acto futuro."¹¹⁰ En contra de estos actos sí procede la suspensión, siempre y cuando no se haya consumado, pues contienen las características de los actos positivos ya mencionados con anterioridad.

Se han conceptualizado otros tres actos, que cuando se reclaman en el juicio de amparo es declarado improcedente y consecuentemente la suspensión tampoco procede; sin embargo es importante señalarlos para que se puedan identificar: a) Los actos futuros probables, son aquellos que aún no tienen existencia, puesto que no se han emitido y no se tiene seguridad de que puedan llegar a existir, por ende, en contra de estos actos que no afectan los intereses jurídicos del quejoso, el juicio de amparo es improcedente con fundamento en el artículo 73 fracción V de la Ley de Amparo y obviamente la suspensión corre con la misma suerte; b) Los actos consentidos, son los actos de autoridad que afectan los intereses jurídicos del quejoso y que, pese a que se tuvo conocimiento jurídico fehaciente de los mismos, no se reclamaron dentro de los plazos que marca la Ley de Amparo, por lo que en estos casos, con fundamento en el artículo 73 fracciones XI y XII de la Ley arriba invocada, el juicio de amparo es improcedente y la suspensión también. Solo queda aclarar que cuando se

¹⁰⁹ Góngora Pimentel, Genaro David y Saucedo Zavala, María Guadalupe. *La Suspensión del Acto Reclamado. Compilación Alfabética de Tesis Jurisprudenciales y Aisladas*. Editorial Porrúa, 1ª Edición. México, 1990. Tomo I, 17 p.

¹¹⁰ Góngora Pimentel, Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Op. Cit. 53 p.

alegan este tipo de actos se deben atender las excepciones que marca la Ley para la procedencia de la suspensión, como lo es el caso del tercero extraño a juicio, por ejemplo; y, c) Los actos declarativos, caracterizados porque simplemente declaran o evidencian una situación jurídica determinada, misma que no afecta las garantías individuales del gobernado protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos por lo que, es clara su improcedencia en los mismos términos del inciso a) de este párrafo. Empero, hay actos declarativos que traen aparejado un principio de ejecución, por el cual si pueden suspenderse, tal y como lo marca la siguiente tesis jurisprudencial: "ACTOS DECLARATIVOS. Cuando los actos declarativos llevan en sí mismos un principio de ejecución, procede contra ellos la suspensión en los términos de la ley. Quinta Época. Tomo XXXI, pág. 425. Urrutia, Tomás. Tomo XLIV, pág. 1349. García Padilla, Víctor. Tomo LXXII, pág. 5229. Trujillo Vda. De González, Enriqueta. Tomo LXXII, pág. 5234. Peilandini, Alberto P. Apéndice 1995. Tomo VI, tesis jurisprudencial 1,093, pág. 757."¹¹¹

2.1.4.3. Requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.

2.1.4.3.1. De la fracción I.

Como su texto lo indica en esta fracción, la suspensión a petición de parte debe ser solicitada por el agraviado y puede hacerlo en el escrito inicial de la demanda o en cualquier momento, mientras no se haya declarado ejecutoriada la sentencia del cuaderno principal; de hecho, la suspensión puede ser solicitada aún cuando el Juez de Distrito haya dictado la sentencia y en contra de esta se encuentre pendiente de resolver el recurso de revisión que se haya interpuesto, pues hasta ese momento la

¹¹¹ Góngora Pimentel, Genaro David y Saucedo Zavala, María Guadalupe. *La Suspensión del Acto Reclamado. Compilación Alfabética de Tesis Jurisprudenciales y Aisladas*. Op. Cit. 45 p.

sentencia no ha causado ejecutoria, ello con fundamento en el artículo 141 de la Ley antes invocada.

2.1.4.3.2. De la fracción II.

El párrafo primero, de esta fracción sanciona que la suspensión del acto reclamado procederá cuando no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Estos conceptos, marcados como requisitos para la concesión de la suspensión del acto reclamado han sido motivo de discusión y a la fecha no se ha logrado un criterio aceptado por la doctrina ni por la jurisprudencia "...no obstante las numerosas y constantes ejecutorias de los tribunales de amparo sobre tales temas, lo que para un tribunal puede contravenir el interés social y el orden público de manera directa, para otro no lo afectan."¹¹²

La Ley de Amparo no constriñe estos conceptos a una definición rígida, con la finalidad de que los jueces puedan aplicar sus facultades libremente frente a los diversos supuestos que manejan en cada caso particular, sin embargo, existen rasgos que pueden tomarse en consideración, como lo son las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración; pero sobre todo "...el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretenden evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad."¹¹³

¹¹² Góngora Pimentel, Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Op. Cit. 54 p.

¹¹³ Ibidem. 55 p.

Lo anterior se corrobora con la siguiente tesis jurisprudencial: "SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad."¹¹⁴

También la jurisprudencia aporta nociones de cuándo no se debe otorgar la suspensión solicitada por el quejoso, en relación a la afectación que pudiera producirse con la misma al orden público y al interés social: "SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO

¹¹⁴ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003. 1º CD-ROM. Op. Cit.* Novena Época. Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Enero de 1997. Tesis: I.3o.A. J/16. 383 p.

PARA LOS EFECTOS DE LA. De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo, establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuello el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que deben entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría. Séptima Época. Tercera Parte: Volumen 47, pág. 58. Denuncia de contradicción de tesis. Varios 473/71. Unanimidad de 4 votos. Tribunales Colegiados Primero y Segundo Administrativos del Primer Circuito. Esta tesis apareció publicada, con el Núm. 436, en el apéndice 1917-1985, Tercera Parte, pág. 765. Apéndice 1995, tesis jurisprudencial Num. 572, tomo VI, pág. 343.”¹¹⁵

Respecto a las concepciones de orden público y el interés social hechas en párrafos anteriores, hay inquietudes expuestas por diversos autores; primeramente Juventino V. Castro, se queja por la falta de una definición clara o una clave para conocer mejor estos conceptos, quedando “...en total interrogante cómo definimos al interés social y a las

¹¹⁵ Góngora Pimentel, Genaro David y Saucedo Zavala, María Guadalupe. *La Suspensión del Acto Reclamado. Compilación Alfabética de Tesis Jurisprudenciales y Aisladas*. Op. Cit. 561 p.

disposiciones de orden público... Si no se manejan bien los conceptos, su interpretación y su aplicación en la vida práctica, el requisito de la fracción II del artículo 124 podría ser de hecho la tumba del amparo."¹¹⁶

A este autor también le preocupa que los Jueces de Distrito, por la misma confusión de estos conceptos, carecen de elementos legales que sustenten la aplicación de sus facultades para cada caso concreto en el que se solicita la suspensión del acto reclamado y, a causa de ello, corren el riesgo de ser declarados probables responsables por la comisión de delitos contra la administración de justicia¹¹⁷, ya que la propia Ley de Amparo sanciona en su artículo 200 "...si la procedencia de la suspensión fuere notoria y el juez de distrito que conozca el incidente no la concediere por negligencia o por motivos inmorales, y no por simple error de opinión, se impondrá la sanción que fija el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia... Artículo 201. La sanción a que se refiere el precepto precedente se aplicará igualmente al juez de distrito o autoridad que conozca del juicio, en cualquiera de los casos siguientes:...IV. Cuando fuera de los casos permitidos por esta Ley decrete la suspensión del acto reclamado, aunque sea con el carácter provisional, y por virtud de ella se produzca un daño o se conceda una ventaja indebidos."¹¹⁸

Así las cosas, al no tener una concepción concreta de lo que se entiende por interés social y orden público, los juzgadores tienen menos problemas que afrontar si niegan la suspensión, alegando el "simple error de opinión" tal y como se observa en la disposición recientemente citada; inhibiéndose así a los juzgadores, en detrimento del quejoso, a no realizar un análisis profundo de los hechos que se atribuyen a la autoridad responsable para determinar o no la existencia del acto susceptible de suspenderse. Juventino V. Castro concluye aconsejando que "...se regule y

¹¹⁶ V. Castro, Juventino. *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*. Op. Cit. 107-114 pp.

¹¹⁷ *Ibidem*. 108 p.

¹¹⁸ MultiAgenda de Amparo 2003. *Ley de Amparo*. Op. Cit. 64-65 pp.

definan los conceptos actualmente contenidos en el artículo 124, el cual no proporciona clarificaciones o cuestiones fundamentales para interpretar esta disposición, las cuales deben ser complementadas con precisiones sobre la procedencia o la falta de fundamentación de todo este articulado, lo cual se traduce evidentemente en una necesidad menor de resoluciones casuísticas, y una mejor certeza para los justiciables en materia de suspensión en el amparo...¹¹⁹

En segundo lugar, Genaro Góngora Pimentel también señala su inconformidad respecto a los actuales elementos que describen al interés social y al orden público, partiendo del hecho que estos conceptos se refieren a los bienes de la colectividad tutelados por las leyes; es decir, que las leyes otorgan y protegen beneficios a la colectividad y si se les priva de ellos, entonces la colectividad sufriría un daño. Las ideas anteriores, dice el actual Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se derivan de la jurisprudencia; sin embargo, la objeción que él hace a este criterio, consiste en: ¿Por qué aceptar que los bienes de la colectividad son tutelados por las leyes, cuando arriba de éstos, se encuentra la Constitución?

En palabras de este autor: "El interés social y el orden público no se encuentran sino en el respeto a las garantías individuales, sin embargo, no ha sido de esa manera como lo ha entendido la jurisprudencia sobre la suspensión del acto reclamado. El juez estudia la demanda de amparo, los documentos anexados a ella; observa el juzgador que el acto reclamado es notoriamente inconstitucional; pero si bien puede quedarse con la impresión de que habrá de conceder el amparo 'en cuanto al fondo', por violación a ciertos derechos fundamentales que advierte, puede considerar, con base en criterios jurisprudenciales, o en su opinión propia que hay interés público en que en el acto se ejecute desde luego; y, entonces, niega la

¹¹⁹ V. Castro, Juventino. *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*. Op. Cit. 120 p.

suspensión...El interés social y el orden público, por tanto, se encuentran sobre las violaciones a la Constitución."¹²⁰

Al respecto, este autor concluye, que los tribunales de amparo no aclaran qué es el interés social ni el orden público en sus precedentes; más bien son manejados con un criterio cambiante en la jurisprudencia nacional, la cual una vez dictada, se cumple sin cuestionarla. "...los asuntos jurídicamente similares se prejuzgan. El funcionario judicial se vuelve un autómatas y la ciencia jurídica se eclipsa."¹²¹

De las ideas expuestas por Juventino V. Castro y Genaro Góngora Pimentel, se puede colegir la necesidad de establecer elementos suficientes para determinar de forma clara, qué se entiende por un perjuicio al interés social y una contravención a las disposiciones de orden público. Con los parámetros que se tienen es difícil formar un criterio uniforme que indique cuándo procede la suspensión del acto reclamado sin afectar el orden público y el interés social, y aún cuando el legislador fijó criterios en el segundo párrafo de esta fracción en comentario para que el juzgador pudiera establecer en cada caso concreto, si se cumple o no con los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo; se insiste que, incluso adicionando los criterios jurisprudenciales, faltan disposiciones legales claras que permitan a los juzgadores interpretar cuándo se afecta el orden público y el interés social. Con una certeza de estos conceptos, se permitirá a los juzgadores tener más claros los límites de sus facultades en cada caso específico y, sin temor a caer en un delito por mala administración de justicia, tendrán libertad suficiente para analizarlos y otorgar la suspensión del acto que se reclama con el fin de mantener viva la materia del amparo.

Por otro lado, con base en la fracción X del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que ya fue transcrita con anterioridad, se puede sostener que la Ley de Amparo no desarrolla claramente lo que se deberá entender por "la naturaleza de la

¹²⁰ Góngora Pimentel, Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Op. Cit. 55-56 pp

¹²¹ Ibidem. 64 p.

violación alegada”, elemento que sanciona el artículo constitucional citado se tome en cuenta para otorgar la suspensión del acto reclamado, adicionalmente de los requisitos señalados en el artículo 124 de la Ley arriba invocada. Esta circunstancia puede dar un giro sustancial en el incidente de suspensión a grado tal que podría, en determinados casos, restituir o anticipar provisionalmente los efectos de la sentencia del juicio de amparo. Y es que actualmente, la corriente institucional no contempla esas características, por el contrario, considera que “...la suspensión no es destructiva y, por lo mismo, es incapaz de restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de que se produjeran los actos que se reclaman en el juicio constitucional. Como tampoco es constitutiva de derechos.”¹²²

Esta concepción institucional podría cambiar con el surgimiento de un nuevo criterio jurisprudencial, que analizara a la suspensión del acto reclamado partiendo de la naturaleza de la violación alegada; condición marcada, como ya se dijo, en la fracción X del Artículo 107 constitucional y que es apoyada por la teoría de la apariencia del buen derecho “...misma que tiene su antecedente en la corriente europea...que se basa en el principio doctrinal del ‘fumus buni iuris’ o apariencia del buen derecho de quien acude al juicio y solicita la suspensión. Luego entonces, si la persona es titular de esa prerrogativa aunque sea en apariencia o no exista una contestación seria, ello justifica adelantar de modo previo o apreciar provisionalmente consideraciones sobre el fondo de actos notoriamente inconstitucionales, siempre con el único objetivo fundamental de preservar la materia litigiosa. Este concepto da la pauta para estimar un excepcional adelanto de la tutela (que equivale a una restitución previa) a través de la suspensión, con el fin de evitar que la dilación en la substanciación del juicio haga ilusoria la sentencia que a la postre pudiera llegar a dictar en el

¹²² Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Juicio de Amparo*. Editorial Themis. 20ª Reimpresión a la 2ª Edición. México, 2003. 111 p

sentido de aniparar o perjudique al titular de un aparente derecho que merece ser tutelado.”¹²³

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

¹²³ Tron Petit, Jean Claude *Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo*. Op. Cit. 385 p. Lo que está entre paréntesis es mio

inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión."¹²⁴

"SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO. El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se

¹²⁴ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003. 1º CD-ROM Junio 1917-Marzo del 2003 e Informe de Labores 2002* Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Abril de 1996. Tesis. P/JJ. 15/96. Página 16.

opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que impliquen no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la 'apariencia del buen derecho' sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar

viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado."¹²⁵

En síntesis, se debe aclarar en la propia Ley de Amparo qué se entiende por un perjuicio al interés social y contravención a las disposiciones de orden público, más acorde a lo que requieren los juzgadores para pronunciarse en cada caso específico; y, una adhesión en esta misma Ley sobre la aplicación procesal que deberá tener, entre otros requisitos, la naturaleza de la violación alegada para otorgar la suspensión y que se encuentra sancionada en la fracción X del artículo 107 constitucional. Con estas determinaciones, se podría formalizar el camino idóneo para el uso práctico de estos elementos en su conjunto; ya que, en las jurisprudencias por contradicción de tesis transcritas se puede percatar que la apariencia del buen derecho aplica con éxito para el beneficio del quejoso, sólo en los casos que no se contravengan las disposiciones de orden público ni se siga perjuicio al interés social con el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Así que, sino se tiene una certeza jurídicamente clara proveniente de la ley de los elementos arriba mencionados; entonces, las características, las peculiaridades, la importancia y la gravedad, entre otros, de la violación alegada no las podrá ponderar el juzgador frente al interés público y el orden social con la precisión debida. Todo ello, en la inteligencia de que los actuales criterios jurisprudenciales que al respecto se utilizan tienden a cambiar,¹²⁶ en

¹²⁵ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003.1er. CD-ROM*. Op. Cit. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Abril de 1996. Tesis: P./J. 16/96. Página:36

¹²⁶ Tal y como fue señalado por Genaro Góngora Pimentel y comentado en esta tesis en las notas al pie números 112 y 121; en las páginas 73 y 78 respectivamente.

especial con aquellos conceptos que son difíciles de aclarar, como lo son el orden público y el interés social.

A falta de lo anteriormente propuesto, se considera que los juzgadores, con la justificante de que no pueden ser sancionados penalmente "por simple error de opinión" cuando niegan la suspensión (Artículo 200 de la Ley de amparo), pueden variar su fallo concediendo o no la suspensión, y utilizar para sustento la diversidad de criterios jurisprudenciales, ya que falta una constante que marque la uniformidad necesaria entre uno y otro criterio jurisprudencial de los Tribunales Colegiados de Circuito e incluso del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el beneficio de los quejosos que se encuentran en estos casos tan específicos.

Ejemplo de ello, son los propietarios de establecimientos mercantiles que cuentan con toda la documentación legal, satisfacen los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo y sin embargo, como están en presencia de un acto instantáneo y consumado, o sea, una clausura por tiempo indefinido ya ejecutada, no pueden solicitar dentro del incidente de suspensión el levantamiento del estado de clausura, pues se estaría restituyendo un derecho que solo corresponde hacer a la sentencia definitiva, proceso que tarda de siete a nueve meses considerando la primera y la segunda instancia que se establece en el juicio de amparo. Empero, si se toma en cuenta la naturaleza de la violación alegada se podrá llegar a la conclusión de que el derecho que se alega aparentemente le asiste al quejoso, por lo que un previo adelanto de la posible determinación de la sentencia del juicio de amparo no afectaría al orden público ni al interés social y, en cambio, produciría los efectos que necesita el quejoso para que el amparo y la justicia de la unión no sea solo un engaño.

En términos generales, de esto trata la jurisprudencia por contradicción de tesis P./J. 16/96 transcrita anteriormente, cuyo criterio sería ideal para la formación de una nueva concepción de la suspensión del

acto reclamado en la materia administrativa, pero sancionada por la ley y no por los criterios jurisprudenciales, debido a los motivos que ya expuse.

2.1.4.3.3. De la fracción III.

Esta última fracción señala que la suspensión procederá cuando los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto sean de difícil reparación; una vez que el Juez de Distrito determina la existencia de esa difícil reparación, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas necesarias, para conservar la materia de amparo hasta que se dicte la resolución en el juicio de garantías.

Al respecto, Genaro Góngora Pimentel determina que esa difícil reparación se equipara al peligro que corre el quejoso con el retraso o demora para que se aplique el derecho con la sentencia del juicio de amparo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto. Por ello, de comprobarse la certeza del daño y con el objetivo de mantener viva la materia del amparo, el juzgador deberá proporcionar inmediata o urgentemente la protección provisional, para evitar que el daño del acto reclamado sea irreparable si se llega a ejecutar o, en caso de que se esté ejecutando, se consuma irreversiblemente en perjuicio del quejoso.

El autor en comentario, para apoyar su postura cita a Carmen Chinchilla Marín, en los siguientes términos: "En efecto, la medida cautelar tiene sentido si hay un derecho que necesita una protección provisional y urgente, a raíz de un daño ya producido o de inminente producción, mientras dure un proceso en el que se discute precisamente una pretensión de quien sufre dicho daño o su amenaza. Sin este peligro, que cautelarmente hay que frenar para que el objetivo del proceso se mantenga íntegro durante el tiempo que dure, no hay medidas cautelares. La medida cautelar exige, por ello, como puso de relieve Calamandrei, un preventivo cálculo de probabilidad sobre el *periculum in mora* (peligro en la dilación o

mora), que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que es el que se hace sobre la existencia del derecho, cuya tutela se solicita a los tribunales (fumus buni iuris o apariencia del buen derecho)."¹²⁷

La comprobación de la existencia del daño irreparable que se produciría con la ejecución del acto, corresponde al quejoso a través de los elementos que proporcione al juez, quien los analizará teniendo en mente que esos daños deberán de ser reales, efectivos e irreversibles; pero también, especialmente en materia administrativa, deberá valorar el interés social y el orden público que se afectaría si se suspende el acto y se permite la continuación de la actividad del quejoso que la responsable determinó ilegal y que originó la emisión del acto que se reclama como inconstitucional. Una vez que el juzgador ponderó estos elementos y determinó susceptible de suspender el acto reclamado, puede apoyar su pronunciamiento en las facultades que le otorga esta fracción para que discrecionalmente fije la situación en que deberán de quedar las cosas.

Esta facultad discrecional del juzgador se podría utilizar en materia administrativa, en especial cuando se deben sopesar los daños a terceros, los perjuicios al interés social o las contravenciones a las disposiciones de orden público que se pudieran ocasionar con la suspensión del acto reclamado, sobre todo, cuando el acto es instantáneo y ha producido sus efectos, como es el caso de una orden de clausura a un establecimiento mercantil que después de analizarse y considerar la existencia de un daño irreparable, el juzgador podría determinar con base en esta fracción y la jurisprudencia anteriormente referida, que para mantener a salvo la materia del amparo se deben adelantar provisionalmente los efectos de la sentencia del juicio de garantías. Así las cosas, el juez podría ordenar el levantamiento provisional de la clausura hasta en tanto se resuelva la controversia principal; pero con específicas condiciones, como el respeto irrestricto a los ordenamientos bajo los cuales se otorgaron los permisos

¹²⁷ Góngora Pimentel, Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Op. Cit. 70-71 p. Lo que está en paréntesis es mío.

correspondientes para la apertura del negocio, y con ello se podrían salvaguardar los intereses de la sociedad o de un tercero específico.

2.1.4.4. La existencia de terceros como condición para exigir garantía.

Es importante señalar que las situaciones previstas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 107 fracción X, párrafo segundo) y posteriormente en la Ley de Amparo, que exigen al quejoso una garantía para reparar los daños y perjuicios que se puedan generar a un tercero con la suspensión del acto reclamado, son en materia penal y civil; no así, en materia administrativa. Al respecto, especialmente en materia penal, hay situaciones en las que no existe un tercero perjudicado específico sino que la sociedad asume tal carácter, lo que se puede interpretar como una posible aplicación de esta circunstancia a la materia administrativa por la analogía que se aprecia en estos casos, tomando en cuenta que deberá existir un estudio más concreto de los supuestos en los cuales procedería o no; justificando así, la opción de poder pedir al quejoso que reclama un acto administrativo como inconstitucional, que garantice los posibles perjuicios al interés social o las contravenciones a las disposiciones de orden público que se puedan ocasionar al otorgar la concesión suspensiva solicitada, obviamente, previo el estudio de los demás elementos que exige la Ley de Amparo para que proceda.

El ejemplo que se toma para hacer este comentario se transcribe en palabras de Juventino V. Castro: "...los delitos de tráfico ya sea de narcóticos o de armas. A estas fechas se les identifica como delincuencia organizada. En este tipo de delitos --al menos en el momento actual, y a pesar de las pugnas por introducir innovaciones legislativas al respecto-- no existen terceros concretos lesionados por esos ilícitos tan relevantes. En verdad que todos estamos de acuerdo en que esos delitos desde el punto de vista de daños físicos y morales son más graves que las conductas

ilícitas que dañan el patrimonio concreto de un particular; pero no hemos establecido disposiciones adecuadas para pedir la indemnización de daños a nombre de una sociedad entera. Como no hay ofendido por el delito, al menos en forma concreta en los amparos pedidos por supuestos traficantes de armas o de sustancias psicotrópicas o similares, al solicitar y obtener la suspensión de los actos de autoridades que los persiguen, no se ven obligados a afianzar esos posibles daños a la sociedad, que siguen por lo tanto en la dispersión y en la vaguedad."¹²⁸

2.2. En el Código Fiscal de la Federación.

Este Código, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, pero con excepción hecha del Título VI del procedimiento contencioso administrativo, que dio inicio su vigencia a partir de 1983, determina el procedimiento para la interposición del recurso de revocación y del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; al primero se le conoce en la doctrina¹²⁹ como recurso administrativo y se define como el medio legal que tiene el particular, afectado en sus derechos o intereses por la emisión de un acto administrativo, para que éste sea revocado, anulado o modificado en caso de que se compruebe su ilegalidad. Subrayando dos características que identifican a este tipo de recursos: a) Se substancian ante la autoridad que emitió el acto o ante el superior jerárquico de ésta, es decir, es resuelto por la propia administración pública activa como una oportunidad para revisar de nueva cuenta si el acto administrativo fue emitido con apego a derecho; y, b) En estos recursos se permite elegir al gobernado el interponer el recurso o impugnar el acto de autoridad a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

¹²⁸ V. Castro, Juventino. *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*. Op. Cit. 132-133 pp.

¹²⁹ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. México, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 1ª Edición. México, 2001. 461 p

En palabras de Emilio Margáin Manautou, el recurso administrativo, "...es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la administración pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."¹³⁰

Gabino Fraga también contribuye a definir el recurso administrativo, sosteniendo que "...constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo."¹³¹

Al respecto, en el Código Fiscal de la Federación es optativo interponer el recurso administrativo o promover directamente el juicio contencioso administrativo ante el tribunal referido, tal y como lo establece el artículo 125 del multicitado Código: "El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover, directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá impugnar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro; en el caso de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente podrá impugnar dicho acto, por una sola vez a través de la misma vía."¹³²

Ahora bien, el juicio contencioso administrativo a que hace referencia el Código Fiscal de la Federación, doctrinalmente lo define Manuel Lucero como "...un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los

¹³⁰ Margáin Manautou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de San Luis Potosí. 8ª Edición. México, 1985. 463 p.

¹³¹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 40ª Edición. México, 2000. 556 p.

¹³² Multiagenda Fiscal 2004. *Código Fiscal de la Federación*. Editorial ISEF. México, 2004. 163 p.

administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales."¹³³ Este órgano jurisdiccional, concluye el mismo autor, se materializa en los tribunales creados con facultades exclusivas para resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública activa Federal, Estatal o del Distrito Federal, según sea el caso, y los particulares, conforme a lo dispuesto por los artículos constitucionales 73, fracción XXXIX-H; 116, fracción V; y, 122 base primera, fracción V, inciso n).

Dicho en otras palabras, el juicio contencioso administrativo es un control jurisdiccional que se lleva a cabo a través de un órgano especializado y autónomo para emitir sus resoluciones en el que los gobernados hacen valer sus derechos e intereses violados por actos de la administración pública activa; en comparación con el recurso administrativo, que es un medio legal hecho valer por el gobernado ante la propia administración pública activa para que revise, a manera de una segunda oportunidad, si el acto que se emitió está apegado a derecho o en su caso, revocarlo, anularlo o reformarlo si se encuentra alguna irregularidad legal en el mismo.

2.2.1. El recurso de revocación.

La suspensión en este recurso establecido por el Código Fiscal de la Federación, no observa las reglas contenidas en el artículo 124 de la Ley de Amparo, más bien se rige con apego a la regla especial prevista por el artículo 135 de la Ley referida, que a la letra dice: "Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda. El depósito no se exigirá

¹³³ Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. Editorial Porrúa. 7ª Edición Aumentada. México, 2002. 17 p.

cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables."¹³⁴

Ello se sustenta en el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación que sanciona: "No se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales. Tampoco se ejecutará el acto que determine un crédito fiscal hasta que venza el plazo de cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación, o de quince días, tratándose de la determinación de cuotas obrero-patronales o de capitales constitutivos al Seguro Social. Si a más tardar al vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando el contribuyente hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación o, en su caso, el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación de los que México es parte, el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco meses siguientes a partir de la fecha en que se interponga cualquiera de los referidos medios de defensa, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad fiscal que lo interpuso dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a esa fecha, a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución..."¹³⁵

Al respecto, existe un beneficio que otorga el Código Fiscal de la Federación en comparación con la Ley de Amparo, en el sentido de que si el contribuyente promovió en tiempo y forma el recurso de revocación tendrá un plazo de cinco meses a partir de la fecha en que haya sido

¹³⁴ Multiagenda de Amparo 2003. *Ley de Amparo*. Op. Cit. 44-45 pp.

¹³⁵ Multiagenda Fiscal 2004. *Código Fiscal de la Federación*. Op. Cit. 173-174 pp.

presentado el medio de defensa para garantizar el crédito fiscal; tiempo suficiente para que se substancie el recurso sin llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, ya que el artículo 131 del Código referido sólo concede tres meses a la autoridad correspondiente para que dicte la resolución respectiva o de lo contrario se configura la negativa ficta confirmándose el acto impugnado; dando así, el derecho al recurrente de esperar la resolución del recurso o promover el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo, hay opiniones que coinciden en la falta de imparcialidad con la que debe actuar la administración pública activa para revisar la legalidad con se que emitieron sus propios actos administrativos que afectan a los particulares, ello entre otras situaciones, por que la ley carece de coacción para obligar a los funcionarios a cumplir con los tiempos y formas establecidos legalmente para que el recurso se substancie en todas sus etapas, pues se señala que si no se cumplen con las formalidades solo se confirma el acto aún y cuando sea ilegal a toda vista. Es por ello, que en ocasiones el particular prefiere impugnar el acto administrativo directamente a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Finalmente, es importante comentar las nuevas reformas al Código Fiscal de la Federación sobre la formalidad escrita del recurso y su posible modificación, en el sentido de que ahora dicho recurso deberá enviarse por medios electrónicos; aclarando, que esta disposición entrará en vigor cuando el Sistema de Administración Tributaria establezca qué escritos deberán presentarse por medios electrónicos y cuáles en documento impreso, situación que modificarían las formalidades del recurso de revocación, pues si bien el escrito de interposición de este recurso debe cubrir los requisitos del artículo 122 del Código referido; es también cierta la obligación de satisfacer los requisitos que adicionalmente señala el artículo 18 del mismo ordenamiento, y éste último en su párrafo primero y segundo podría exigir que "...toda promoción dirigida a las autoridades

fiscales, deberá presentarse mediante documento digital que contenga firma electrónica avanzada. Los contribuyentes que exclusivamente se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas que no queden comprendidos en el tercer párrafo del artículo 31 de este Código, podrán no utilizar firma electrónica avanzada. El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá determinar las promociones que se presentarán mediante documento impreso. Las promociones deberán enviarse por los medios electrónicos que autorice el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, a las direcciones electrónicas que al efecto apruebe dicho órgano...¹³⁶

Aunque esta reforma no entrará en vigor hasta que el Sistema de Administración Tributaria establezca qué promociones deberán presentarse por medios electrónicos y cuáles en documento impreso, esta situación sería perjudicial para la gran cantidad de pequeños contribuyentes que aún no cuentan con acceso a medios electrónicos y que no serían excluidos por la Ley para atender estas obligaciones. Incluso, esta nueva disposición podría dar lugar a demandar la inconstitucionalidad del procedimiento de revocación por pedir más requisitos que los solicitados por la Ley de Amparo para conceder la suspensión, o de plano recurrir directamente el juicio contencioso administrativo; de hecho, se podría presumir que los medios electrónicos todavía en muchas partes del país no es un artículo o herramienta accesible para la totalidad de la población y por lo tanto es excluyente, contraponiéndose a los principios constitucionales que conforman el juicio de amparo.

Pese a ello, la idea no se descarta por tener un potencial revolucionario y eficiente, con grandes pasos hacia una mayor simplificación administrativa; pero, esta ambiciosa proyección exige un análisis más detallado para no violentar las garantías de los gobernados que por disposición constitucional deben ser iguales para todos.

¹³⁶ Ibidem. 25-26 pp.

2.2.2. El juicio contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La suspensión en el procedimiento para resolver los juicios planteados ante el tribunal de referencia, en razón de la materia sobre la que versa el acto que se impugna, se pueden dividir en dos rubros: a) La suspensión en materia administrativa; y, b) La suspensión en materia tributaria.

La suspensión en el juicio contencioso administrativo en materia tributaria es similar a la regla especial prevista en el artículo 135 de la Ley de Amparo ya transcrita anteriormente, cuyo espíritu se encuentra en la fracción VII del artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, que sanciona: "Tratándose de la solicitud de suspensión contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda. El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables..."

De esta forma, el demandante que solicite la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada que determine alguna contribución y sus accesorios, deberá realizar previamente el depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa que corresponda. Sólo se eximirá del citado depósito, en los siguientes casos: I) Cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado; II) Cuando previamente se haya garantizado el interés fiscal ante la administración pública activa, por ejemplo, durante el procedimiento del recurso de revocación; y, III) Cuando

se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

En relación a la suspensión del acto impugnado en materia administrativa, se puede identificar con todo aquello que no verse sobre actos que determinen créditos fiscales derivados de contribuciones, de los cuales el artículo 208-bis del Código multicitado sanciona que: "Los particulares o sus representantes legales que soliciten la suspensión del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos: I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda; II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia; III. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución. Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno; IV. El magistrado instructor, dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva; V. Cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general se denegará la suspensión solicitada. VI. Cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad..."¹³⁷

Este artículo contempla un esquema procesal para la suspensión similar a los lineamientos marcados por los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo; sin embargo, existió la inquietud de su inconstitucionalidad por: a) No establecer este procedimiento un recurso similar al de la queja que se concede en el juicio de amparo cuando no se otorga la suspensión provisional; o, b) Por que se contemplan plazos más largos para decidir

¹³⁷ Ibidem. 209 p.

sobre esta medida, que los marcados en la propia ley reglamentaria. Es por ello, que la jurisprudencia aclaró esas confusiones con la siguiente tesis:

“SUSPENSIÓN CONTRA RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVÉ, NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDERLA, QUE LA LEY DE AMPARO. Del examen comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, se advierte que los requisitos para otorgar la suspensión del acto impugnado en el juicio de nulidad no son mayores que los establecidos para suspender el acto reclamado en el juicio de garantías, puesto que ambos ordenamientos instituyen condiciones esencialmente iguales, sólo con diferencias irrelevantes derivadas de la naturaleza jurídica propia de cada juicio; así, tanto en uno como en otro, la suspensión debe solicitarse por escrito; esta solicitud es oportuna desde la demanda hasta antes de la sentencia (en amparo, la ejecutoria, obviamente); en ambos juicios operan la suspensión provisional y la definitiva; asimismo, la medida cautelar procede cuando, de otorgarse, no cause perjuicio al interés general, estableciéndose también, en uno y otro, que si la suspensión puede ocasionar daños y perjuicios a alguna de las partes, se exigirá garantía al solicitante en términos y condiciones que son muy semejantes. No es obstáculo para la conclusión mencionada, la circunstancia de que en el artículo 208-bis del Código Fiscal de la Federación se establezca que la decisión sobre la suspensión provisional es irrecurrible y de que la Sala debe resolver sobre la definitiva dentro de cinco días como máximo, reglas que no coinciden con las de la Ley de Amparo, porque tales pautas no son, propiamente, requisitos para conceder la suspensión.”¹³⁸

¹³⁸ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003. 1er. CD-ROM*. Op. Cit. Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Enero de 2003. Tesis: 2a./J. 154/2002. Página: 722.

Pese a lo anterior, todavía no existe jurisprudencia sobre la constitucionalidad o no en relación con la fracción V del artículo 208 bis, que señala el concepto de "perjuicio al interés general", mismo que no se encuentra establecido en el artículo 124 de la Ley Reglamentaria como requisito para otorgar la suspensión; más bien, en este último precepto se menciona el perjuicio al interés social o las contravenciones a las disposiciones de orden público, las cuales no han sido definidas apropiadamente, causando los conflictos que en su momento ya fueron comentados, por lo que se complicaría más la situación si el interés general manejado por el Código Fiscal Referido se tratara de encuadrar en los conceptos marcados por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo. Planteamiento que, se insiste, no ha sido analizado por la Ley o la jurisprudencia para que exista una explicación lógica, pero sobre todo, que se comprenda la forma en que se debe satisfacer este requisito para lograr la suspensión del acto reclamado.

Finalmente, se debe señalar la necesidad de elaborar un nuevo ordenamiento jurídico que regule los juicios que se substancian en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues como ya quedó mencionado, actualmente existen gran cantidad de asuntos que no tienen que ver con lo fiscal y más bien son parte de otra variante de la materia administrativa, motivos suficientes para cuestionar: ¿Porqué el ordenamiento procesal que regula estos juicios se debe encontrar en un Código de aplicación para cuestiones fiscales?

2.3. En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Esta Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, pero con entrada en vigor el día primero de junio de 1995, establece el procedimiento para interponer el recurso de revisión; en la especie, el artículo 83 sanciona: "Los interesados afectados por los actos y las resoluciones administrativas que pongan fin al procedimiento

administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda..."¹³⁹

Se debe mencionar que el procedimiento del recurso de revisión no tiene relación con el recurso de revocación señalado en el Código Fiscal de la Federación, ya que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo excluye, en su artículo primero, a los actos de "...la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente en aquellos."¹⁴⁰

Ahora bien, lo sobresaliente de este recurso, en comparación con el de revocación e incluso con el juicio contencioso administrativo, ambos señalados en el Código Fiscal de la Federación, es que se obliga en su artículo 87 a la autoridad correspondiente para que se pronuncie con respecto a la solicitud de la suspensión de la ejecución del acto impugnado dentro del término de cinco días siguientes a su interposición, pues en caso contrario, se entenderá por otorgada la suspensión.

Con esta situación se presiona a la autoridad para que resuelva este tipo de peticiones y aunque jurídicamente no existe una sanción para el funcionario que permita se configure la "afirmativa ficta" en materia de suspensión dentro del recurso de revisión, políticamente se ve obligado a cumplir con estricto apego a esta disposición; puesto que, de concederse la suspensión solicitada por imputaciones al retraso de la autoridad para pronunciarse al respecto y si la suspensión llegara a producir un perjuicio mayor al que se pretende proteger, entonces, el funcionario que tiene a cargo esta tarea sería el responsable directo de los daños ocasionados con la suspensión otorgada. Fórmula que se antoja sea trasladada a los procedimientos de los recursos administrativos y juicios contenciosos

¹³⁹ Citado por Acosta Romero, Miguel, Mariano Herrán Salvatti y Francisco J. Venegas Huerta. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Op. Cit. 399 p.

¹⁴⁰ *Ibidem*. 267-268 pp.

administrativos que carecen de ella para incentivar una pronta aplicación de la ley al caso particular.

En relación con los requisitos que se deben cumplir para que se conceda la suspensión de la ejecución del acto impugnado durante la substanciación del recurso de revisión el artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo exige que: "I. Lo solicite expresamente el recurrente; II. Sea procedente el recurso; III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; IV. No se ocasionen daños o perjuicios, a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y, V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación. La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión."¹⁴¹

Este procedimiento fue cuestionado en el sentido de que se presumía que imponía mayores requisitos que los establecidos por la Ley de Amparo, incluso hubo jurisprudencia formada por los Tribunales Colegiados de Circuito: "RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS, PORQUE IMPONE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. El artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece la posibilidad de suspender la ejecución del acto impugnado a través del recurso de revisión que prevé tal ordenamiento legal; sin embargo, al establecer como requisito para la suspensión del acto impugnado la procedencia del recurso, exige mayores requisitos de los consignados por la Ley de Amparo para tal fin, pues ésta no condiciona el otorgamiento de la medida cautelar, al hecho de que la demanda sea procedente; motivo por el cual de conformidad con la fracción XV del

¹⁴¹ Ibidem. 399 p.

artículo 73 de la Ley de Amparo, previamente al juicio de garantías no es necesario agotar el recurso de mérito.”¹⁴²

Por la importancia del tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puso fin a la incertidumbre generada por la existencia de criterios encontrados en relación a este tópico: “AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando la mencionada ley que rige el acto exija, para conceder la suspensión, mayores requisitos que la Ley de Amparo. En estas condiciones, debe decirse que el juicio de amparo indirecto resulta improcedente contra los actos administrativos regidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cuando no se ha agotado, previamente, el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la propia ley. Ello es así, porque al establecerse en el diverso artículo 87 de la citada ley, la posibilidad de suspender la ejecución del acto impugnado a través de dicho recurso, no se imponen mayores requisitos para otorgar la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo, pues la circunstancia de que se condicione la medida cautelar a que el recurso sea procedente, no constituye un requisito adicional a los señalados por el artículo 124 de la ley últimamente citada para su concesión, ya que aun cuando en este

¹⁴² Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003. 1er. CD-ROM. Op. Cit. Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Octubre de 1998. Tesis: I.2o.A. J/20. Página 1043.*

numeral no se exige que la demanda de garantías sea procedente para conceder la suspensión, el Juez de Distrito al recibirla está obligado, en términos de lo dispuesto en el artículo 145 de la ley de la materia, a atender previamente a cualquier otra cuestión, a su procedencia y después a la medida suspensiva, pues de encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia, deberá desecharla de plano, sin suspender el acto reclamado.”¹⁴³

Sin embargo, existen casos específicos en que no es necesario agotar este juicio ordinario previo al amparo, en virtud de que existe la disposición de que en los actos emitidos por la administración pública activa que son susceptibles de recurrirse, se debe hacer mención expresa de los recursos que proceden, ya que de no hacerlo así, el gobernado quedaría en estado de indefensión por no ser informado sobre los medios de defensa legal de los cuales puede hacer uso. Sobre el particular se transcribe la siguiente tesis jurisprudencial emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI LA RESPONSABLE NO INFORMA DE DICHO RECURSO AL QUEJOSO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN XV, DE ESA LEY. Si bien es cierto que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 49, de rubro: “AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES

¹⁴³ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003. 1er. CD-ROM*. Op. Cit. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Septiembre de 2000. Tesis: 2a./J. 82/2000. Página 49.

REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN.", sostuvo que conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en contra de los actos administrativos regidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando previamente no se agota el recurso de revisión establecido en el artículo 83 de este ordenamiento, también lo es que tal improcedencia debe entenderse condicionada a que en el acto administrativo se hubiera cumplido con el requisito exigido por el artículo 3o., fracción XV, de la ley últimamente citada, esto es, de mencionar los recursos que procedan, lo cual resulta imprescindible para brindar certeza jurídica a los afectados acerca del medio de impugnación pertinente, sobre todo si se toma en cuenta que por virtud del artículo segundo transitorio de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se derogaron los recursos administrativos previstos en las diversas leyes especiales y se instituyó, en el mencionado artículo 83, el recurso de revisión como único medio de impugnación de los actos administrativos regidos por dicha ley, con la finalidad de eliminar situaciones procesales confusas que pudieran entorpecer la defensa de los derechos de los gobernados; de lo contrario, es decir, de estimar que el juicio de amparo resulta improcedente cuando no se agota el medio de defensa ordinario, a pesar de que éste no se haya mencionado en el acto administrativo, las disposiciones antes señaladas, establecidas por el legislador para beneficiar a los afectados por esos actos, podrían generarles más problemas y confusión sobre la pertinencia de la vía por la multiplicidad de recursos administrativos que existían en las diversas leyes especiales, máxime que la mayoría de estas legislaciones no hacen remisión alguna a la referida ley adjetiva. Además, si el aludido requisito del acto administrativo tiene por objeto informar al afectado sobre los medios de defensa legal que puede interponer, no sería jurídico declarar la improcedencia del juicio motivado por la inobservancia de esa disposición

que se estableció en beneficio del administrado, para su defensa, y no para confundirlo.”¹⁴⁴

2.4. En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En este ordenamiento publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1995, se establece el procedimiento para el recurso administrativo denominado recurso de inconformidad y aunque es muy similar al recurso de revisión instaurado a nivel federal, se puede observar que los requisitos para otorgar la suspensión son elaborados con cuidado de no pedir más requisitos de los establecidos en la Ley de Amparo. Así que, el interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva la inconformidad; el superior jerárquico al resolver sobre la suspensión deberá señalar las garantías necesarias para cubrir los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar con el otorgamiento de la medida cautelar; tratándose de multa, el recurrente también deberá garantizar el crédito fiscal; no se debe causar perjuicio al interés social, contravenir disposiciones de orden público o se deje sin materia el procedimiento con el otorgamiento de la suspensión; y, la suspensión sólo tendrá como efectos que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución al recurso.¹⁴⁵

Al respecto, existe la inquietud de que en este recurso se observa la tajante negativa de otorgar la suspensión con efectos restitutorios, principio que actualmente ya fue superado por la jurisprudencia, en casos específicos. Sin embargo, es reiterativo el comentario respecto al carente

¹⁴⁴ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003. 1er. CD-ROM. Op. Cit. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Julio de 2002. Tesis: 2a./J. 56/2002. Página 351.*

¹⁴⁵ Citado por Acosta Romero, Miguel, Mariano Herrán Salvatti y Francisco J. Venegas Huerta. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Op. Cit. 471-472 pp.*

uso de esta vía por los gobernados afectados en su esfera jurídica por la emisión de un acto de autoridad, ya que prefieren intentar el juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por la todavía falta de confianza en que la administración pública activa pueda revisar sus propios actos con imparcialidad y apego a la ley.

3. La suspensión del acto reclamado en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en materia de construcción y establecimientos mercantiles.

3.1. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

A partir de las reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diecisiete de agosto del dos mil, el legislativo local ha tenido interés en dar una participación especial a la sociedad en los juicios que se substancian ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya sea a través de consultas ciudadanas que son obligatorias cuando el actor solicita la suspensión en el juicio contencioso administrativo de acuerdo al artículo 58 y 59 de la Ley del Tribunal en comento; o, de los llamados comités vecinales que con fundamento en el artículo 33 de la citada Ley, tienen invariablemente el carácter de terceros perjudicados en los juicios que versan sobre las materias de uso de suelo, relacionado con la construcción y giros mercantiles. Por lo que es importante, llevar a cabo un análisis y formar una opinión sustentada respecto a esta participación que el legislativo del Distrito Federal ha concedido a la sociedad en un juicio contencioso administrativo, que tiene como objetivo principal, a través de un estudio jurisdiccional, determinar si un acto específico de la administración pública activa cumple con la normatividad que lo regula y se encuentra debidamente motivado y fundamentado.

La naturaleza jurídica de la consulta ciudadana y el comité vecinal que influyen actualmente en los juicios que se sustancian en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se encuentra en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; misma que tiene por objeto, fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1998. Artículo 1º.

3.1.1. Consulta vecinal.

Uno de los instrumentos de la participación ciudadana es la consulta vecinal, mejor conocida en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como consulta ciudadana, por medio de ésta, los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan. La convocatoria y organización de esta consulta corresponderá a los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal; en la convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y el lugar de su realización por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor afluencia y se difundirá a través de los medios masivos de comunicación. Las formas en que podrá realizarse la consulta vecinal es de manera directa, por medio de encuestas y otros medios; el procedimiento se hará del conocimiento público. Las conclusiones de la consulta se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma, sus resultados no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.¹⁴⁷

Visto desde esta perspectiva legal, la consulta vecinal o ciudadana tiene finalidades eminentemente de carácter político-administrativo, pero nunca de influencia en un juicio y menos sobre el otorgamiento de la suspensión que marca la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para que no se ejecute el acto de autoridad que se controvierte hasta en tanto no se resuelva el fondo del juicio.

En la práctica, la consulta vecinal era utilizada por los comités para conocer la opinión de los vecinos sobre un establecimiento mercantil o la

¹⁴⁷ Ibidem. Artículos 45, 47 y 48.

realización de una construcción; sin embargo, la inoperancia de este instrumento de participación ciudadana fue rápidamente percibida por dos motivos sustanciales: a) El embarazoso procedimiento de convocar y organizar la consulta ciudadana le corresponde, por ley, a la administración pública activa, la cual carece de disposición para realizarla; y b) Los vecinos del lugar, no desarrollan la participación política necesaria para opinar sobre una situación específica a través de esta consulta.

Independientemente de ello, las consultas vecinales realizadas para conocer la opinión de los vecinos de la zona respecto de un establecimiento mercantil o la realización de una construcción, eran en todo caso, con el fin de fundamentar la acción de la administración pública activa para que ésta instaurara un procedimiento de visita de verificación que constate el cumplimiento de la ley para realizar dicha construcción o el legal funcionamiento del comercio¹⁴⁸; últimamente, solo es necesario presentar una denuncia ciudadana que por lo general el comité vecinal tiene monopolizada esta actividad.¹⁴⁹

El procedimiento descrito es una forma de dar la fundamentación y motivación de ley para que, en este caso, la delegación política a través de su oficina correspondiente instaure la visita de verificación con el objeto de constatar que el establecimiento mercantil cumple con las disposiciones que rigen su legal funcionamiento, o que la construcción se realiza con apego a

¹⁴⁸ El anterior Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 1998, en su artículo 6 establecía que "las visitas de verificación extraordinarias podrán practicarse en cualquier tiempo y procederán en los casos siguientes: I. Cuando exista denuncia escrita que contenga, por lo menos, el nombre y firma del denunciante, su domicilio, la ubicación y la descripción del los hechos que constituyan las probables omisiones o irregularidades." Esto en relación con el artículo 18 de este mismo Reglamento que sanciona: "Toda visita de Verificación únicamente podrá ser realizada mediante una orden escrita de la autoridad competente. Esta orden deberá reunir los requisitos siguientes: ...VI. Fundamentación y motivación jurídicas."

¹⁴⁹ Es importante mencionar que actualmente ya no es requisito oficial una denuncia escrita para practicar la verificación a establecimientos mercantiles o a construcciones en obra, ello con fundamento en el artículo 3 y 7 del nuevo Reglamento de Verificaciones Administrativas para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de febrero de 2004; sin embargo, las Delegaciones Políticas continúan recibiendo las denuncias ciudadanas para instaurar una verificación administrativa, independientemente de la nueva organización que sanciona el Reglamento de Verificaciones arriba citado.

la ley. Ahora bien, a partir de que se inicia la substanciación de este procedimiento administrativo¹⁵⁰, que se regula por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, la ciudadanía y concretamente el comité vecinal, ya no es parte en el mismo y la autoridad administrativa que lleva el procedimiento determinará si el comercio o la realización de la construcción satisface las disposiciones que tienen la obligación de cumplir de acuerdo a la ley, y se insiste, todo ello sin la intervención de la sociedad.

En otras palabras, la participación de los vecinos para manifestar su opinión en relación a una cuestión específica, como es el ejemplo que se maneja de un comercio o la realización de una obra y con ello dar los motivos suficientes, jurídicamente hablando, para que la administración pública activa instaure un procedimiento de verificación; una vez logrado este objetivo, la participación vecinal no tiene ninguna intervención en el procedimiento administrativo arriba mencionado. Lo sarcástico de esto, es que si durante un procedimiento administrativo de este tipo no tienen participación los vecinos de la zona, como lo pudiera ser el coadyuvar con pruebas fehacientes para comprobar el daño que se ocasiona con la operación de un establecimiento mercantil o la realización de una construcción, por ejemplo; entonces, porqué darle tal importancia a los vecinos a través los comités vecinales y de las consultas ciudadanas en un proceso en donde la juzgadora no se pronuncia específicamente si el establecimiento mercantil o la realización de la construcción está apegada a

¹⁵⁰ Se entenderá por Procedimiento Administrativo: "Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general". "Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general." Artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, adicionada y reformada por el Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 29 de enero del 2004.

derecho y cumple con los requisitos para que se otorguen las autorizaciones correspondientes, tarea originaria de la administración activa, más bien la litis del juicio es determinar la legalidad o ilegalidad del acto de la administración pública activa que supuestamente está afectando al propietario del establecimiento o de la construcción, motivo por el cual se instauró el juicio contencioso administrativo.

Estos hechos sustentan la inoperancia de la consulta ciudadana o vecinal en un procedimiento de suspensión del acto que se reclama en el juicio contencioso administrativo; en primer lugar, porque la consulta es un instrumento de participación ciudadana carente de efectividad por la falta de voluntad política de la administración pública activa y de la propia sociedad; en segundo, existe una inaplicabilidad de la consulta ciudadana al procedimiento de suspensión en el juicio contencioso administrativo, por la forma en que jurídicamente está organizada en la citada Ley de Participación Ciudadana; y, en tercer lugar, porque la consulta tiene finalidades políticas radicalmente distintas a las manejadas en un juicio. Es por ello, que la realización de una consulta ciudadana se considera como un requisito exagerado para otorgar la suspensión en los juicios que se substancian ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y, por ende, sobrepasa la intención de la institución de la suspensión que se consagra en el artículo 107 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos y más precisamente, en la Ley de Amparo.

3.1.2. Comité vecinal.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal lo conceptualiza como "...un órgano de representación ciudadana que tiene como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de giros

mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales."¹⁵¹

Este órgano de representación ciudadana tendrá las siguientes funciones: "I. Representar los intereses de los vecinos de su colonia; II. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional; III. Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad; IV. Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial; V. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional; VI. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial; VII. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal; VIII. Ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales; IX. Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno; X. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan; XI. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana; XII. Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que, dependiendo de las características del territorio formen los vecinos de su demarcación territorial; XIII. Conocer y emitir opinión sobre los programas

¹⁵¹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Op. Cit. Artículo 80.

de trabajo y servicios públicos; y XIV. Las demás que ésta y otras leyes les otorguen."¹⁵²

Incluso, "...de acuerdo con el PRD, estos comités reforzarían una estructura que no existía, pero que daría peso a una representación de su comunidad porque contenían atribuciones con elementos importantes, por ejemplo: la posibilidad de representar los intereses de sus vecinos para acudir a los tribunales representando los intereses de la comunidad, sin necesidad de un notario público para convertirlo en una asociación civil, con un reconocimiento implícito de su representatividad."¹⁵³

Aunque esta ley también concede ciertos derechos al ciudadano de manera individual, su objetivo principal es concentrar la organización política de la ciudad en estos comités vecinales los cuales realizarían varias funciones, entre otras, la de intervenir en los procesos jurisdiccionales administrativos; sin embargo, dicho objetivo se ha quedado en una mera pretensión, pues sólo basta analizar su forma de integración y elección para sustentar que se han estancado en su tarea política; y consecuentemente sus funciones asignadas han fracasado, incluyendo la de intervenir como parte en un juicio en representación de la sociedad tal y como se le concede en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Los comités vecinales se eligen en cada colonia, pueblo o barrio; su campo de acción territorial se delimita y determina por el Instituto Electoral del Distrito Federal en los términos que establece la ley de la materia. Su elección se lleva a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos 60 días antes de la elección. Esta elección se lleva a cabo con planillas integradas por el total de candidatos que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal; así que,

¹⁵² Ibidem. Artículo 98.

¹⁵³ Mellado Hernández, Roberto. *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*. Plaza y Valdés Editores. 1ª Edición. México, 2001. 116 p.

el Instituto Electoral es el responsable de organizar las elecciones vecinales con base en la ley de la materia y lo señalado por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.¹⁵⁴

Electoralmente hablando, el proceso de elección de los comités vecinales no tiene problemas, pues el Instituto Electoral del Distrito Federal cuenta con la experiencia y capacidad de organización necesaria; sin embargo, los resultados de las elecciones de los comités vecinales nos muestran la amarga realidad: "El 4 de julio de 1999 fue la elección de dichas instancias y los resultados no fueron satisfactorios por que realmente ganó la apatía y el abstencionismo desde el registro mismo de las planillas. En un principio, según el Instituto Electoral del Distrito Federal, en 39 unidades territoriales no se había registrado la planilla. En 190 casos únicamente se registró una fórmula por lo que en estos se ganaría con un solo sufragio. En 414 hubo dos, en 343 hubo tres y en 366 se podría elegir entre 4 y 9. Así, el promedio de planillas registradas fue de 2.8% por unidad territorial...el Instituto Electoral del Distrito Federal informó que de las 5,598 solicitudes de registro, sólo el 64% cumplieron con los requisitos que establece la Ley de la materia. Así, en 53 unidades territoriales de 7 delegaciones (Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Iztapalapa, Coyoacan, Xochimilco y Tlalpan) no se registró ninguna planilla, por lo que no hubo comicios en estos lugares...el IEDF declaró que la votación total fue de 512,346 mediante los cuales se eligieron 1352 comités de entre 3791 planillas. Del total, esto representa el 9.3% de votación y 90.7% de abstencionismo, lo cual nuevamente demostraba que esta figura (el Comité Vecinal) promovida por la oposición, no resolvía los enormes problemas de participación y representación ciudadana."¹⁵⁵

El proyecto político que se apostó en los comités vecinales se agravó aún más con los resultados que arrojaron las actividades de éstos órganos

¹⁵⁴ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Op. Cit. Artículos 85-97.

¹⁵⁵ Mellado Hernández, Roberto. *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*. Op. Cit. 112-113.

de representación, ya que "...para fines del año 2000, a más de un año de estar en funciones los comités, éstos se encuentran 'atomizados', 'mermados' y 'divididos' según han coincidido diversos analistas políticos, ya que en la mayoría de los casos, su trabajo de gestión, supervisión y evaluación ante las autoridades delegacionales no dieron los resultados esperados por los Diputados del Distrito Federal, además de que la asignación de presupuesto ha despertado diversos intereses por parte de sus integrantes."¹⁵⁶

La tarea política del comité vecinal, es decir, supervisar las acciones sociales del gobierno, representar los intereses de los vecinos y relacionar a los habitantes del entorno con los órganos político administrativo, no se desarrolló como se había proyectado en la Ley de Participación Ciudadana y en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por la sencilla razón de que si esta forma de organización política, que fue creada para la sociedad, no tuvo el impulso de su elemento principal que es la propia sociedad; entonces, desde un principio la organización e integración de los comités vecinales es efímera, y por ende, la proyección que existe en torno a los comités está destinada a fracasar. Hecho que se puede palpar, con las actividades que actualmente realiza este órgano de representación ciudadana en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo referido.

Pese a ello, el treinta y uno de diciembre del dos mil tres, se publicó una reforma a la Ley de Participación Ciudadana en cita, en el sentido de establecer las reglas para la nueva elección de los comités vecinales, subrayando que estas reformas sólo fijan nuevas fechas para llevar a cabo las próximas elecciones vecinales¹⁵⁷, sin tomar con seriedad la problemática que sentó precedentes negativos para esta forma de organización política

¹⁵⁶ Ibidem. 115 p.

¹⁵⁷ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 31 de Diciembre de 2003. Artículo Tercero Transitorio. "La primera Elección de Comités Vecinales en los términos de esta reforma, se llevará a cabo el primer domingo de agosto del año 2004".

de la sociedad; hecho grave, pues la experiencia que ha dejado este tipo de ejercicios tiene una fuerte tendencia a repetirse con el mismo abstencionismo que se manifestó en las elecciones de comités vecinales de mil novecientos noventa y nueve referidas con anterioridad. En consecuencia, sus funciones encomendadas en la Ley de Participación Ciudadana y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ambas del Distrito Federal, correrán con la misma suerte.

De hecho, aún no se realizan estas elecciones y ya existe una controversia política: "...al respecto, el Comité Directivo del PRI en el Distrito Federal manifestó su oposición a la realización de una elección vecinal, porque el PRD pretende utilizar estos comicios para conformar su brazo electoral con miras a la elección presidencial... (Los coordinadores del PRI, PVEM y del PAN) anunciaron que presentaran un punto de acuerdo para citar a comparecer al Director General de Participación Ciudadana, Eduardo Cervantes, quien deberá explicar los motivos por los que la propaganda para llamar a elecciones vecinales usa colores y logotipos del PRD."¹⁵⁸

Cabe hacer mención que debido a la actual desorganización presupuestal de la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal en este tópico, así como los escándalos políticos y de corrupción protagonizados por algunos asambleístas, la elección de los comités vecinales ya no se llevará a cabo el primer domingo de agosto del dos mil cuatro, sino hasta el último domingo de abril del dos mil cinco.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Rodea, Felipe. "Se unen del PRI, PAN y PVEM contra elecciones vecinales." en *El Sol de México*. México, dos de marzo del 2004, p.3, sección "A". Lo que está entre paréntesis es mío.

¹⁵⁹ Nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004. Transitorios "...ARTICULO CUARTO.- La primera elección de Comités Ciudadanos a que se refiere la presente Ley se realizará el último domingo de abril del año 2005, aplicándose en lo conducente los plazos y procedimientos a que se refiere esta Ley."

3.2. Un antecedente sobre la intervención de la sociedad en los procesos jurisdiccionales.

Las consultas ciudadanas, los comités vecinales o el término a través del cual se permite legalmente a la sociedad no sólo participar, sino influir determinadamente en un proceso cuya litis radica en la legalidad o no de un acto de autoridad, ya se había intentado introducir, pero no en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, si no en la propia Constitución Federal de 1857 y más precisamente, en la naciente institución del juicio de amparo.

El maestro Ignacio Burgoa y Héctor Fix-Zamudio, sostienen que la existencia actual del juicio de amparo es, en gran parte, gracias a la omisión que se hizo en el texto constitucional de 1857 sobre las facultades que se otorgaban a la sociedad para intervenir en el juicio de garantías.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa, con apoyo en documentos de Isidro Montiel y Duarte, comenta: "No debemos dejar inadvertido un curioso e importante incidente, que suele calificarse como 'fraude parlamentario' y que se atribuyó al diputado constituyente Don León Guzmán. Ese incidente al que brevemente nos vamos a referir, tuvo enorme trascendencia de salvar al juicio de amparo, consolidándolo dentro de la vida jurídica de México y evitando su estruendoso fracaso. Hemos dicho que el Congreso, al aprobar el artículo 102 del proyecto constitucional, dio intervención a un jurado compuesto de vecinos del distrito en que se promueva el juicio (el amparo), para calificar el hecho (acto reclamado) de la manera que disponga la Ley Orgánica, antes de que los Tribunales de la Federación resolvieran la controversia que se suscitare por leyes o actos de cualquier autoridad federal que vulneren las garantías individuales, por leyes o actos de autoridad de éstos que invadan la autoridad federal (Art. 100, 101 y 102 del Proyecto). En los debates en torno al citado artículo 102 tomaron parte Ocampo, Lazo, Estrada, Jaques, Arriaga y Guzmán, sin que ninguno de ellos objetara la injerencia de un jurado en la substanciación del juicio de

amparo, toda vez que la discusión versó únicamente sobre la índole de dicho cuerpo, habiéndose aprobado tal precepto por 56 votos contra 14. Ahora bien, concluidas las jornadas parlamentarias, el Congreso constituyente nombró una Comisión de estilo integrada por los diputados Melchor Ocampo, Joaquín Ruiz y León Guzmán, habiendo sido este último el único que cumplió el cometido, ya que los dos primeros renunciaron al cargo que les fue conferido. La minuta definitiva de la Constitución de 1857 suprimió el jurado como órgano que, de acuerdo con los designios de la asamblea, debía intervenir en el juicio de amparo, otorgando la competencia respectiva sólo a los Tribunales de la Federación."¹⁶⁰

Así que, el texto íntegro del artículo 102 del proyecto autorizado no fue el mismo que aprobó el Congreso como el autógrafo de la Constitución Federal de 1857; de hecho, en el relato final de este antecedente, el maestro Burgoa Orihuela señala que la minuta elaborada de manera alterada discrecionalmente por León Guzmán fue leída en voz alta y cotejada simultáneamente con el texto original en sesión del Congreso Constituyente y nadie se percató de las omisiones mencionadas, firmando los ahí presentes en el autógrafo de la Constitución para después jurarla, tal y como se conoce en su versión publicada. Posteriormente alguien se percató de dicha modificación y quiso imputar a León Guzmán los delitos de traición y fraude parlamentario, sin proceder ninguno de los dos, ni mucho menos intentar modificar la Constitución Federal de 1857 para regresar al texto original del Proyecto que, como ya se dijo, permitía la injerencia de un jurado compuesto por integrantes de la sociedad, en el juicio de amparo.¹⁶¹

Nadie sabe con exactitud cuáles fueron los motivos que impulsaron a este personaje para modificar un texto constitucional ya aprobado por el

¹⁶⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Op. Cit. 127 p. Lo que está entre paréntesis es mío.

¹⁶¹ Ibidem. 128-129 pp.

Congreso; pero lo cierto, es que por esa hazaña León Guzmán "...ha sido calificado, por haber eliminado al jurado, como salvador del amparo."¹⁶²

Después de este relato, la explicación del equívoco papel que se pretendía dar a la sociedad con su participación en el juicio de amparo, la expone el Maestro Ignacio Burgoa de la siguiente manera: "Lo cierto es que León Guzmán, con o sin la conformidad del Constituyente, al haber suprimido del texto definitivo del artículo 102 la injerencia de un jurado en el conocimiento del amparo, aseguró la supervivencia de esta institución en la vida jurídica de México, pues de haberse conservado a dicho cuerpo, independientemente de su composición, dentro de su mecanismo procesal, se habría cometido una grave aberración que con el tiempo pudo originar el fracaso del citado juicio. No es admisible en efecto, que cuestiones netamente jurídicas, como las que se relacionan con la constitucionalidad de una ley o de un acto de autoridad, sean susceptibles de estudiarse y decidirse por un jurado integrado por personas desconocedoras del Derecho y que la mayoría de las veces canalicen sus decisiones por cauces de un subjetivismo sentimental o emocional. Sólo la euforia exageradamente admirativa por el jurado popular que se apoderó de la mente colectiva del Congreso, puede explicar, pero nunca justificar, su intromisión en el campo, como el jurídico-constitucional, que le está por esencia vedado. Jamás han sido los sentimientos de un pueblo los medios adecuados para resolver puntos de derecho. Posiblemente esta idea impelió a León Guzmán a alterar un precepto que, de haber permanecido sin la substancial modificación que introdujo a su texto original aprobado, habría significado la tumba prefabricada de nuestro juicio de amparo."¹⁶³

El sólo proyectar a esta institución con la condicionante de que la sociedad pudiera tener la facultad de intervenir la misma; permite razonadamente concluir, como lo hizo el maestro Burgoa Orihuela, que el

¹⁶² Gaxiola, Jorge. *León Guzmán y la Constitución de 1857*. El Foro, México, núms. 15-17, enero-junio de 1957, pp. 5-19. Citado por Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Op. Cit. 495 p.

¹⁶³ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Op. Cit. 129 p.

juicio de garantías no existiría, al menos como la poderosa figura jurídica que ahora se conoce. Poner en manos de la sociedad la determinación de la legalidad o ilegalidad de un acto de autoridad, no es lógico si se toman en cuenta los amplios conocimientos sobre derecho que se debe tener para fundamentar y motivar el pronunciamiento jurisdiccional respecto de un acto de la administración activa, pero sobre todo, cargar con la responsabilidad de hacer valer el estado de derecho que debe prevalecer en una sociedad para mantener su gobernabilidad.

3.3. Deficiencias de la participación del comité vecinal en los juicios contencioso administrativos.

Según el artículo 33 fracción II, último párrafo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sanciona: "En los juicios de nulidad que versen sobre la materia de uso de suelo, utilización de la vía pública y giro mercantil, los comités vecinales tendrán invariablemente el carácter de terceros perjudicados, por lo que deberán ser notificados dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del escrito inicial de que se trate, respecto a la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional que corresponda, a fin de que interpongan los medios de prueba y de defensa que procedan."¹⁶⁴

En opinión personal, dichas facultades son excesos del papel real que tiene el comité vecinal en relación con la ley que lo creó; adicionalmente dentro de las etapas procesales del juicio contencioso administrativo la participación de este órgano no es clara y las lagunas legales al respecto entorpecen aún más la pronta aplicación de la ley en detrimento del gobernado que se queja de un acto de la administración pública activa carente de legalidad. Ello se sustenta en los puntos que a continuación se acotan.

¹⁶⁴ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Op. Cit. Artículo 33.

3.3.1. Incertidumbre en su domicilio oficial para oír y recibir toda clase de notificaciones.

Este es el primer problema para el actor en el juicio donde interviene este órgano, ya que ni la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ni la Ley de Participación Ciudadana ambas del Distrito Federal imponen la obligación al comité vecinal de establecer un domicilio oficial para oír y recibir notificaciones, aún cuando en la práctica debería de existir un lugar físico donde se identifique, puesto que es un órgano de representación social; actualmente el comité vecinal es difícil de localizar, existen casos en que no hay domicilio donde se les localice y cuando lo hay, sólo unas cuantas personas lo saben; en ocasiones, tampoco la delegación política tiene identificado el domicilio del comité vecinal; y por otro lado, prácticamente es nula la información que tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sobre estas cuestiones tan simples relacionadas con los comités vecinales.¹⁶⁵

En términos concretos, cuando el gobernado promueve un juicio relacionado con un establecimiento mercantil o una construcción en obra y obligadamente se tiene que emplazar al comité vecinal; el juicio no puede continuar por la simple razón de que este órgano no puede ser localizado físicamente, hecho que se materializa en retrocesos procesales que entorpecen el proceso en detrimento del actor, estancando con ello una pronta justicia administrativa en el Distrito Federal a causa de pretender dar participación a la sociedad en asuntos de estricta aplicación del derecho.

¹⁶⁵ Hecho sustentable en el juicio No. A-5692/2001, radicado en la Sala Auxiliar del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promovido por Marcial Barcenás Hernández en contra de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Gustavo A. Madero y otros.

3.3.2. Falta de exigencia legal para la acreditación de su personalidad jurídica como tercero perjudicado en el juicio.

Otra falta grave es, que el juzgador no exige a las personas que dicen ser integrantes del comité vecinal que acrediten dicho carácter¹⁶⁶. Al respecto, la Ley de Participación Ciudadana estipula que: "La autoridad electoral competente tomará protesta a los integrantes de los comités vecinales que hayan resultado electos..."¹⁶⁷, lógicamente que la autoridad electoral entregará una constancia de la formalización de dicho acto para legitimar ante la sociedad a las personas que conforman el comité vecinal y esta constancia es precisamente la que debería solicitar el juzgador a quien se ostente como integrante o representante del comité, para evitar la intromisión de grupos o personas ajenas con intereses particulares en un juicio contencioso administrativo, pero sobre todo, para que el comité vecinal acredite su personalidad y pueda ser parte en la controversia; en caso contrario, se debería de tener por perdido ese derecho, tal y como sucede en el caso de todas las personas jurídicas que son representadas por alguien que no tiene esa facultad otorgada legalmente por los integrantes que conforman dicha persona jurídica.

3.3.3. Excesos de sus facultades en el juicio.

Por último, y no por ello menos importante, es el carácter de terceros perjudicados que tendrán "invariablemente" los comités vecinales, ya que este mandato de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo sancionado en el artículo 33, se contraviene con el artículo 34 de la misma Ley, que a la letra dice: "Solo podrán intervenir en el juicio las personas

¹⁶⁶ Hecho sustentable en el juicio No. A-5643/2001, radicado en la Sala Auxiliar del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promovido por Farmacéuticos de América, S.A. de C.V. en contra de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Gustavo A. Madero y otros.

¹⁶⁷ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Op. Cit. Artículo 95.

que tengan interés legítimo en el mismo..."¹⁶⁸ Para sustentar esta aseveración se debe tomar en cuenta que el interés legítimo ya fue definido en contradicción de tesis por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

"INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. De acuerdo con los artículos 34 y 72, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la procedencia del juicio administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente, para este propósito, que sea, o no, titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción. En efecto, tales preceptos aluden a la procedencia o improcedencia del juicio administrativo, a los presupuestos de admisibilidad de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; así, lo que se plantea en dichos preceptos es una cuestión de legitimación para ejercer la acción, mas no el deber del actor de acreditar el derecho que alegue que le asiste, pues esto último es una cuestión que atañe al fondo del asunto. De esta forma resulta procedente el juicio que intenten los particulares no sólo contra actos de la autoridad administrativa que afecten sus derechos subjetivos (interés jurídico), sino también y de manera más amplia, frente a violaciones que no lesionen propiamente intereses jurídicos, ya que basta una lesión objetiva a la esfera jurídica de la persona física o moral derivada de su peculiar situación que tienen en el orden jurídico, de donde se sigue que los preceptos de la ley analizada, al requerir un interés legítimo como presupuesto de admisibilidad de la acción correspondiente, también

¹⁶⁸ Ibidem. Artículo 34.

comprende por mayoría de razón al referido interés jurídico, al resultar aquél de mayores alcances que éste."¹⁶⁹

Por lo anteriormente expuesto, se puede sostener que la participación del comité vecinal en un juicio relacionado con los establecimientos mercantiles o las construcciones, que se lleva a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni siquiera necesita comprobar que el acto de autoridad impugnado afecta la esfera jurídica de cualquiera de los intereses que representa y por el simple hecho de ostentarse como comité vecinal ya tiene el derecho de imponer los medios de prueba y de defensa que procedan, pasando por mucho los límites que se sancionan en el artículo 34 arriba transcrito. Dicho en otras palabras, en los juicios que versen sobre construcciones o establecimientos mercantiles (uso de suelo) por ejemplo, se tiene que notificar a este órgano de representación para que forme parte en el juicio contencioso administrativo, aún cuando no afecte a su esfera jurídica; hecho que retrasa el proceso en perjuicio del actor.

La Asamblea Legislativa, también le ha dado al comité vecinal algunas de las facultades que se pretendían plasmar en la Constitución Federal de 1857 y más específicamente en el incipiente juicio de amparo¹⁷⁰. Efectivamente, al poder interponer los medios de prueba y de defensa que proceda aún cuando no acrediten interés legítimo, los referidos comités están siendo inmiscuidos en cuestiones jurídicas como las que se relacionan con la legalidad o no de un acto de la administración pública activa; situación similar en la que se basó el Maestro Ignacio Burgoa¹⁷¹, para opinar que las cuestiones jurisdiccionales no deben ser influenciadas por causas de un subjetivismo sentimental o emocional encausadas por la participación del comité vecinal, más bien, los juzgadores a través de las

¹⁶⁹ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003*. 1º CD-ROM. *Op. Cit.* Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Diciembre de 2002. Tesis: 2a./J. 142/2002. Página: 242.

¹⁷⁰ Antecedente tratado por el maestro Ignacio Burgoa Orihuela. *Supra* nota 160.

¹⁷¹ *Ibidem*. 129 p. *Supra* Nota 163.

resoluciones de los juicios contenciosos administrativos deberán decidir una causa o punto sometido a su jurisdicción, aplicando estrictamente las reglas y disposiciones jurídicas al caso particular, sin la opinión parcial e injerente de la sociedad que en términos generales desconoce el derecho.

3.4. Del procedimiento de suspensión en el juicio contencioso administrativo.

La corriente impulsada por las opiniones, ya comentadas en la unidad dos de esta investigación, de Héctor Fix-Zamudio, Juventino V. Castro, Genaro Góngora Pimentel y Jean Claude Tron Petit, ha influido en la jurisprudencia del Poder Judicial Federal para desarrollar un criterio renovador en el incidente de suspensión del juicio de amparo en materia administrativa para que, en casos específicos, la suspensión tenga efectos restitutorios provisionales del acto que se reclama en beneficio del quejoso, hasta en tanto se dicte la sentencia del juicio de amparo¹⁷²; la esencia de esta corriente doctrinal, ya había sido empleada por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y aunque su aplicación no era del todo correcta, empezaba a ser vista con beneplácito¹⁷³; desafortunadamente con la reforma a esta Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diecisiete de agosto de dos mil, los legisladores locales generaron complicaciones que obstruyeron una eficiente aplicación de la justicia en materia administrativa en la Ciudad de México, sobre todo en el apartado de la suspensión, ya que se concedió participación vinculatoria a la sociedad en estos juicios, perjudicando con

¹⁷² Jurisprudencia por contradicción de tesis bajo el rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO." Consultable en Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003.1º CD-ROM*. Op. Cit. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Abril de 1996. Tesis: P./J. 15/96. Página: 16

¹⁷³ Góngora Pimentel, Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Op. Cit. 175-184 pp.

ello la seguridad jurídica de los gobernados. De hecho, se ha optado y con una justificación legal sustentada, por recurrir al amparo indirecto o de plano abstenerse de solicitar la suspensión del acto administrativo que se demanda en el juicio que se lleva a cabo en el tribunal administrativo referido.

Sobre el particular, la ley en comento sanciona: Artículo 58: "La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de aquellos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión. Dicha consulta ciudadana se celebrará de conformidad con 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 Presidente de la Sala a petición del Magistrado Instructor a quien le haya sido solicitada por el actor dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y, en su caso, a la consulta ciudadana a que se refiere el artículo anterior. Previo otorgamiento de la suspensión, deberá verificarse que con la misma no se afecten los derechos de terceros o el interés social. Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia, siempre y cuando dicha actividad constituya su único medio de subsistencia, lo cual de ser comprobado fehacientemente. Excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad el Presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta

antes de la sentencia respectiva. No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio. La suspensión podrá ser revocada por el Presidente de la Sala en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó."¹⁷⁴

Así que, la suspensión del acto impugnado sólo podrá ser acordado por el Presidente de la Sala que conoce el asunto, siempre y cuando existan los siguientes requisitos: 1. Solicitud hecha por el actor para que sea concedida la medida cautelar al Magistrado Instructor, quien a su vez pedirá al Presidente de la Sala sea acordada dicha petición; 2. Realizar una consulta ciudadana en los términos establecidos por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en la que intervendrán aquellos vecinos que se vean afectados de algún modo con la concesión suspensiva; 3. Que no se afecten los derechos de terceros, interés social o se contravengan disposiciones de orden público con el otorgamiento de la suspensión; 4. Si así lo determina el Presidente de la Sala y en casos específicos, podrá dictar la suspensión incluso con efectos restitutorios, para mantener viva la materia del juicio; y, 5. Que no se deje sin materia el juicio al concederse la suspensión solicitada.

En el primer requisito, radica una discusión que ha concluido con la formación de un criterio jurisprudencial por contradicción de tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es el siguiente: "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. El artículo 59, primer párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecer que sólo el presidente de la Sala respectiva puede conceder la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen mediante el juicio de nulidad,

¹⁷⁴ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Op. Cit. Artículo 58 y 59 fracción IV.

previa petición del Magistrado instructor a quien, a su vez, le fue solicitada por el actor, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de tal medida precautoria, ya que el único requisito que contempla este último ordenamiento, en relación con la instancia de parte, es el previsto en la fracción I de su artículo 124, consistente en que el agraviado solicite expresamente al órgano de amparo la concesión de la medida suspensiva, por lo que entre el agraviado y la autoridad facultada para proveer sobre la suspensión solicitada no interviene otra voluntad. Por el contrario, en el supuesto del citado artículo 59, la suspensión de la ejecución de los actos impugnados involucra otra voluntad entre la del peticionario de la medida suspensiva y la de la autoridad competente para otorgarla, lo cual se traduce en una exigencia adicional, no prevista en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso en cita resulta procedente el juicio de garantías, conforme a lo previsto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de referencia, como excepción al principio de definitividad que lo rige, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal."¹⁷⁵

Prácticamente, existe doble petición para que se conceda la suspensión: una formulada por el actor al Magistrado Instructor y otra por este funcionario hacia el Presidente de la Sala, quien es el único facultado para acordar lo conducente al respecto. Este precepto que se contrapone a la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo y que por lo tanto el gobernado que se ve afectado en su esfera jurídica con la emisión de un acto de autoridad administrativa local, tiene el derecho de hacer caso omiso

¹⁷⁵ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003*. 1º CD-ROM. *Op. Cit.* Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Julio de 2002. Tesis: 2a./J. 71/2002. Página: 153.

al juicio que se debe agotar previamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y recurrir directamente al juicio de amparo, deja al descubierto que el Poder Judicial Federal sigue teniendo conocimiento de las cuestiones administrativas, tal y como se hacía a principios del siglo pasado y que a la fecha éstos actos siguen obstruyendo la verdadera tarea de un tribunal constitucional.¹⁷⁶

Esto se pudo haber enmendado con una reforma a la ley del tribunal administrativo en cita, en el sentido de transmitir la facultad al Magistrado Instructor de acordar lo conducente respecto a la suspensión solicitada por el actor en el juicio de nulidad; empero, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin reparar en lo comentado, adicionó el 17 de agosto del 2000 que se deberá realizar una consulta ciudadana a aquellos vecinos que se afecten de algún modo con la suspensión.

Este punto, que es parte medular en el presente trabajo, es confuso por la redacción que presentan en los artículos 58 y 59 de la Ley que se comenta, pues el artículo 58 sanciona que, previo al otorgamiento de la suspensión deberá verificarse "la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de aquellos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión"; por lo que se aprecia que no existen circunstancias específicas en las que se pueda omitir la consulta ciudadana, y por ende, en todos los casos que se solicite la suspensión se deberá realizar la citada Consulta, en la que participarán aquellos vecinos que sean afectados de algún modo con la medida cautelar.

En lo tocante al artículo 59 se establece que la suspensión sólo podrá ser concedida por el Presidente de la Sala a petición del Magistrado Instructor a quien le haya sido solicitada por el actor dentro del "término de veinticuatro horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y, en su caso, a la consulta ciudadana que se refiere el artículo anterior." La confusión radica, en que con este precepto se entiende que hay ocasiones en que no procede la consulta ciudadana,

¹⁷⁶ Situación hecha valer en el punto 1.2.2.3. de este Trabajo.

pues la frase "en su caso", da pauta a esta posibilidad; situación contraria a la señalada en el artículo 58 de la Ley referida.

La contraposición de estos preceptos se señala con el objeto de sustentar que se genera incertidumbre en detrimento del actor que solicita la suspensión del acto administrativo que se controvierte, en la medida que por un lado con el artículo 58, se hace obligatoria la realización de la consulta ciudadana en cualquier caso o supuesto; y por otro, el artículo 59 mencionado, no precisa en qué casos puede omitirse la multireferida consulta. Adicionalmente, tampoco se especifican o limitan los términos de la consulta ciudadana para el caso concreto de la suspensión, pues los preceptos en cuestión remiten a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que establece mecanismos para llevar a cabo la consulta adversos a los objetivos que se persiguen con la institución de la suspensión; un simple ejemplo respecto a este comentario, es el excesivo tiempo que se toma la administración pública activa correspondiente para realizar la consulta ciudadana sobre un caso concreto, que en ocasiones excede más de tres meses.¹⁷⁷ Hecho que contraviene una de las tareas principales de la suspensión del acto reclamado en un juicio y que consiste en mantener viva la materia sobre la cual se ha fijado la litis; así que, la Ley de Participación referida y en sí la consulta ciudadana tiene tendencias de índole político y no jurídico.

En concreto, es evidente que los artículos 58 y 59 comentados exceden los requisitos que señala la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conceder la suspensión del acto que se reclama; por lo tanto, por este motivo tampoco es necesario agotar el juicio ante dicho Tribunal Administrativo, antes de acudir al amparo.

¹⁷⁷ Hecho sustentable en el juicio No. A-5692/2001. Supra Nota 165.

3.5. De la construcción y los establecimientos mercantiles.

Los comercios y la realización de la construcción se han desprotegido para dar ciertas concesiones a la sociedad dentro de los juicios que se substancian en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; pese a la intervención forzosa del comité vecinal en estos rubros, el particular tenía aspiraciones de promover y ganar un juicio en este tribunal porque la ley no exigía que acreditara su interés jurídico sino únicamente su interés legítimo, es decir, que el gobernado con la sola demostración de una afectación a su esfera jurídica tenía derecho de accionar al aparato administrativo jurisdiccional para hacer valer los beneficios que le otorga la ley en contra de un acto administrativo violatorio de la normatividad correspondiente.

Ahora, con las reformas hechas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el veintinueve de enero del dos mil cuatro, se ha quitado ese beneficio puesto que sanciona: "En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso."¹⁷⁸

Con ello, independientemente de los obstáculos ya existentes, el gobernado durante el desarrollo del juicio contencioso administrativo no sólo debe combatir las actuaciones del comité vecinal, sino que también tendrá que acreditar el interés jurídico; hecho que rompe con el esquema de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que por muchos años tuvo la finalidad de acceder la justicia administrativa a aquellos gobernados que aún cuando no pudieran acreditar la titularidad de un derecho subjetivo (interés jurídico), son afectados irreparablemente por

¹⁷⁸ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y diversos ordenamientos relativos al paisaje urbano del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del distrito Federal, el 29 de enero de 2004. "...ARTICULO SEGUNDO. Se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para quedar como sigue:...". Artículo 34.

actos de autoridad. De hecho, existe una jurisprudencia por contradicción de tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia que así lo proyecta y además en ningún momento declara esa concesión otorgada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a los particulares como contraria a las disposiciones constitucionales o a la Ley de Amparo:

"INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la Ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico."¹⁷⁹

Resulta un tanto sarcástico, pero así lo es, que el más alto Tribunal del Poder Judicial de nuestro país haya declarado inconstitucional desde

¹⁷⁹ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003*. 1º CD-ROM. Op. Cit. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Diciembre de 2002. Tesis: 2a./J. 141/2002. Página 241.

2002 el procedimiento de suspensión establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal¹⁸⁰ y, por ende, el particular tiene derecho a no agotar el juicio que se lleva ante ese Tribunal y promover directamente el amparo indirecto; y pese a ello, los legisladores locales sin reparar lo mencionado, promovieron en este año del 2004 reformas a la referida ley en rubros que sí han sido aceptados como correctos por la propia Suprema Corte de Justicia, tal es el caso de demostrar el interés legítimo como suficiente para que el particular promueva un juicio contencioso administrativo, complicando aún más la tarea de impartir justicia administrativa de manera expedita en el Distrito Federal.

Ahora en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el actual artículo 59, último párrafo en relación con el 34, sanciona: "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."¹⁸¹

En el caso concreto de los propietarios de establecimientos mercantiles y obras en construcción, para promover un juicio contencioso administrativo se encuentran más estancados que antes de las reformas del veintinueve de enero del dos mil cuatro. Pues ahora, independientemente de que el procedimiento de suspensión, la utilización de las consultas vecinales y la participación del comité vecinal en el juicio contencioso administrativo son contrarias a lo establecido por los preceptos

¹⁸⁰ Jurisprudencia por contradicción de tesis con el rubro: "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO." Consultable en Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2003. 1º CD-ROM. Op. Cit. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Julio de 2002. Tesis 2a./J. 71/2002. Página 153.

¹⁸¹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y diversos ordenamientos relativos al paisaje urbano del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del distrito Federal, el 29 de enero de 2004. "...ARTICULO SEGUNDO. Se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para quedar como sigue:..." Op. Cit. Artículo 34.

constitucionales; el particular debe acreditar el interés jurídico, para que se ejerza la acción jurisdiccional administrativa y pueda solicitar en caso de que así lo desee el particular la suspensión en ese juicio.

La situación es grave, pues con lo que se acaba de mencionar se puede sustentar que parte de la infraestructura, los recursos humanos, materiales y financieros que son destinados para impartir justicia administrativa en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se están desperdiciando; pero lo más preocupante es que el estado de derecho, en materia administrativa, que debe imperar en el Distrito Federal se está transgrediendo por causas imputables a la propia administración pública del gobierno local y más concretamente por culpa del legislativo, a grado tal que los juicios contencioso administrativos relacionados con establecimientos mercantiles y realización de construcciones se pueden substanciar sin ningún obstáculo directamente ante el Poder Judicial Federal a través del amparo indirecto en materia administrativa.

Bajo esta problemática, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con sus resoluciones ha tratado de impulsar nuevos criterios y llamar la atención de los legisladores locales para que se analice bajo una óptica jurídica la actuación del comité vecinal en la controversia contencioso administrativa. Es el caso del criterio emitido por la Primera Sala del multireferido Tribunal, que declara de plano la inexistencia de los actuales comités; razonamiento que se deduce de las reformas hechas a la Ley de Participación Ciudadana el día treinta y uno de diciembre del 2003, donde su artículo segundo transitorio sanciona: "El artículo sexto transitorio adicionado a la Ley de Participación Ciudadana el 27 de diciembre de 2001 queda sin efectos."¹⁸² Dicho artículo sexto transitorio ordenaba: "El proceso de elección de los comités vecinales que conforme al artículo 83 de la Ley

¹⁸² Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de Diciembre de 2003. Op. Cit. Artículo Sexto Transitorio.

de Participación Ciudadana, debe celebrarse el 7 de julio del 2002, no se realizará hasta que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establezca lo conducente en la Nueva Ley de Participación Ciudadana. Los integrantes de los actuales comités vecinales permanecerán en el desempeño de su encargo hasta en tanto, entren en vigor las reformas que determinan las figuras, los plazos y los procedimientos correspondientes.”¹⁸³

Con base en las reformas transcritas, la Primera Sala en cita razona: “Si consideramos el hecho de que, conforme el artículo 83 de la ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en vigor a partir del veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, los comités vecinales debían renovarse en su totalidad cada tres años, y que la primera elección fue determinada en sesión del seis de julio de mil novecientos noventa y nueve, previo cómputo llevado a cabo por el Instituto Federal Electoral en términos de los artículos 90 fracción VI y 92 de la ley antes invocada, lo que implica que sus funciones concluían el cinco de julio de dos mil dos, sin embargo los cargos fueron derogados, por disposición expresa del artículo sexto transitorio multicitado, hasta en tanto se reformara la nueva Ley, empero, con el Decreto publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil tres, en vigor a partir del primero de enero del año en curso, se dejó insubsistente la obligación de que los comités vecinales actuales siguieran en funciones, y por lo tanto, en la actualidad no hay comité vecinal alguno integrado, según lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicado en la Gaceta del Distrito Federal el treinta y uno de diciembre de dos mil tres...”¹⁸⁴

Efectivamente, en el periodo del primero de enero al primer lunes del mes de septiembre del dos mil cuatro los comités vecinales quedaron

¹⁸³ Decreto por el cual se reforman y adicionan disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero de 2002. Op. Cit. Artículo sexto transitorio.

¹⁸⁴ Hecho sustentable en el recurso de revisión ante la Sala Superior R.A. 1634/2003 del juicio natural Número I-3513/2001, radicado en la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promovido por Grupo Intercontinental de Llantas, S. A. de C.V., en contra de la Delegación Cuauhtemoc y otros.

inexistentes, de hecho, la elección de los comités vecinales se ha postergado hasta el último domingo del dos mil cinco¹⁸⁵; sin embargo, este reciente criterio de fecha dieciséis de febrero del dos mil cuatro tendría que llegar a la Sala Superior y resolverlo en cinco ejecutorias con este mismo sentido sin interrupción para que se constituya la jurisprudencia correspondiente¹⁸⁶ y todas las salas de este tribunal la puedan hacer efectiva sin ningún problema, situación que no sucedería antes de abril del dos mil cinco y por ende innecesaria para ese entonces, pues la integración de los comités vecinales estaría consumada y ejerciendo sus funciones estipuladas en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Al menos este tipo de criterios son un excelente método al que podría recurrir el tribunal administrativo, a través de la voz de los juristas que lo integran, para comunicar sus inquietudes al Poder Legislativo local y mejorar la impartición de justicia administrativa en el Distrito Federal.

No obstante lo anterior, la Asamblea Legislativa ha refrendado la participación de los comités vecinales en el juicio contencioso administrativo del Distrito Federal a través de la nueva Ley de Participación Ciudadana¹⁸⁷, situación que continúa afectando a los particulares propietarios de establecimientos mercantiles y obras en construcción, mismos que desde el año de dos mil se han visto obligados a ocurrir a los tribunales del Poder Judicial Federal para una mejor impartición de justicia administrativa. Bajo estas circunstancias, es importante que se realicen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal las reformas correspondientes al procedimiento de los juicios que en él se substancian y mejore la credibilidad de los tribunales administrativos.

¹⁸⁵ Supra nota 159.

¹⁸⁶ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Op. Cit. Artículos 89-94.

¹⁸⁷ Nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 17 de mayo de 2004. Supra nota 159.

4. Propuestas para mejorar la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

4.1. La integración de los tribunales administrativos al Poder Judicial.

En la primera unidad de esta tesis mencioné que, los franceses interpretaron la división de poderes en el sentido de que el Poder Judicial no puede interferir en los actos de la Administración Pública y que ésta debía de juzgarse por sí misma; esta particular postura, tenía dos finalidades políticas: i) Desvanecer todo posible resurgimiento del régimen monárquico en esos tiempos revolucionarios; y, ii) Permitir una libre decisión del Poder Ejecutivo para una reforma estatal sin la injerencia de peso del Poder Judicial, cuyos integrantes impugnaban por el sistema actual de ese entonces. Esto fue la base para la creación y formación de los tribunales administrativos que después de pasar por los periodos de justicia retenida y justicia delegada lograron una plena autonomía jurisdiccional del mismo nivel que la Suprema Corte de Justicia francesa.

Bajo este contexto, la idea original de Francia de proporcionar autonomía a los tribunales administrativos y no integrarlos al Poder Judicial, tuvo sus justificaciones políticas y sociales; sin embargo, en opinión personal el Poder Judicial no se entrometería en los actos de la administración pública si tuviera dentro de sus funciones el dirimir las controversias surgidas entre los particulares y el gobierno, por motivo de un acto de autoridad que afecta a una o a otra parte. Ello por el simple hecho, de que el Poder Judicial únicamente velará por la exacta aplicación de la ley que la administración pública activa utilizó para emitir sus actos, siempre y cuando exista una controversia de por medio.

Así que, en nuestro país no existe alguna justificación de peso político o social, como lo fue en el caso de Francia, para mantener la autonomía de los tribunales administrativos y no incorporarlos al Poder Judicial; de hecho, la creación autónoma de los tribunales administrativos fue precisamente lo

que trajo conflictos de legitimación de sus resoluciones frente a la sociedad por varias décadas; pues se debe recordar, tal y como lo mencioné en la unidad uno, que pese a la creación del tribunal administrativo en 1936, constitucionalmente hablando no existía ningún fundamento que justificara su creación y por lo tanto tampoco la autonomía jurisdiccional de sus resoluciones, situación por la cual sólo eran consideradas como meros actos administrativos, obligando al particular afectado recurrirlos por vía del amparo indirecto ante el Poder Judicial Federal, con fundamento en el artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo. Esta situación fue corregida hasta 1967-1968, para establecer finalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los tribunales administrativos con una jurisdicción especializada y autónoma, que otorgó a sus resoluciones el mismo valor jurídico que los emitidos por los juzgados y tribunales del Poder Judicial.

En realidad, los conflictos contencioso administrativos en los Estados Unidos Mexicanos han tenido más avances y experiencia dentro del Poder Judicial. Aún y cuando, constitucionalmente se presume que los tribunales administrativos están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, la verdad es que el Poder Judicial se relaciona con las controversias contencioso administrativas a través del amparo directo o el recurso de revisión, por la violación a las formalidades esenciales del procedimiento o violación porque las resoluciones que ponen fin al juicio son contrarias a la letra de la ley aplicable al caso, entre otras causas de procedencia; también, el Poder Judicial conoce de las cuestiones contencioso administrativas a través del amparo indirecto, como es el ejemplo de las cuestiones que competen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyo procedimiento de suspensión en los juicios que tiene conocimiento fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consecuentemente, no es necesario agotar este juicio y los particulares puedan acudir directamente ante los Juzgados

de Distrito en materia administrativa y exigir se resuelva su controversia contenciosa administrativa.

Al proponer que los tribunales administrativos formen parte del Poder Judicial, no es mi idea ignorar toda la experiencia generada desde la creación de estos tribunales, más bien es aprovechar la estructura y conocimiento de ambos rubros; es decir, de los tribunales administrativos y del Poder Judicial, para mejorar los resultados de los juicios contenciosos administrativos en beneficio de los gobernados. Propuesta que perfeccionaría el proceso relacionado con las controversias contencioso administrativas en varios rubros. Como prueba de ello, menciono algunos ejemplos:

- A) Aprovechar y aplicar en los tribunales administrativos, la organización e incluso la estructura del Poder Judicial para supervisar y controlar la actuación de los funcionarios en la impartición de justicia, a través del Consejo de la Judicatura, órgano que ha promovido de manera convincente el cumplimiento de los tiempos señalados para substanciar y concluir los juicios, erradicar la corrupción y mejorar la productividad de las instituciones que imparten la administración de justicia.
- B) Desaparecer la incipiente intromisión política que ha afectado la legalidad de algunos tribunales de lo contencioso administrativos, como lo es el caso específico del perteneciente al gobierno del Distrito Federal, que se ha visto influenciado negativamente por la intervención de la sociedad en cuestiones exclusivas de aplicación del derecho, que por su propia naturaleza pertenecen a los impartidores de justicia administrativa que se basan en la ley para pronunciarse sobre una controversia específica que tienen para su conocimiento; y,
- C) Integrar en una sola institución y con un código actualizado que los regule, a los tribunales cuya naturaleza sea de carácter administrativo,

como los contencioso administrativos, agrarios e incluso los laborales; generando simplificación, actualización y homogeneidad de criterios.

4.2. Reformas a la Ley de Amparo.

4.2.1. Consideración en la Ley de Amparo de la suspensión con efectos restitutorios.

El incidente de suspensión del acto reclamado como inconstitucional en el juicio de amparo en materia administrativa, ha tenido avances sustanciales a través de la jurisprudencia y la doctrina, mismos que es importante introducir en la Ley de Amparo, para una mejor impartición de justicia en beneficio del gobernado, tal y como ya lo mencioné en la unidad dos de esta tesis.

Se ha comprobado en casos concretos, que la suspensión del acto reclamado se puede conceder con efectos restitutorios e incluso como un adelanto provisional del derecho cuestionado, sin que ello inflencie en el pronunciamiento sobre el fondo del juicio de amparo o que se estén adelantando en definitiva los efectos de la sentencia que versará sobre la controversia principal; más bien, lo que se pretende es mantener viva la materia sobre la cual se pronunciará el juzgador en el fondo del proceso y, por ende, respetar las garantías individuales violadas del particular que tendrían imposible reparación si esperáramos la substanciación de todo el juicio constitucional para llegar a dictar una sentencia protectora.

La suspensión con efectos restitutorios tiene su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se desprende de la fracción X del Artículo 107: "Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión

origine a terceros perjudicados y el interés público..."¹⁸⁸; es decir, el juzgador no solo tomará en cuenta los presupuestos de interés social y el orden público, también deberá analizar el carácter, peculiaridad, gravedad y trascendencia, entre otros elementos, de la violación alegada que causa perjuicio al particular, para sopesarla con el interés social y el orden público, y en general los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo; con ello, de comprobarse que la razón legal le asiste al quejoso, el juzgador apegado a derecho podrá conceder la suspensión con efectos restitutorios o incluso adelantar provisionalmente el derecho cuestionado, con el único objetivo de conservar la materia del juicio de amparo o impedir perjuicios irreparables al impetrante de garantías por la tardanza de los efectos de la sentencia sobre la controversia principal planteada.

La suspensión con efectos restitutorios provisionales, también tiene sustento en el principio doctrinal de la apariencia del buen derecho de quien acude al juicio de amparo y solicita la suspensión, ya que "...si la persona es titular de esa prerrogativa aunque sea en apariencia, ello justifica adelantar de modo previo o apreciar provisionalmente consideraciones sobre el fondo de actos notoriamente inconstitucionales, siempre con el único objetivo fundamental de preservar la materia litigiosa."¹⁸⁹ Dicho concepto, aunado con el de peligro en la mora o dilación, que corre el quejoso con un daño de manera irreparable si tiene que esperar a la aplicación del derecho con la sentencia del juicio de amparo, proporciona los elementos suficientes para que los efectos restitutorios e incluso el adelanto provisional de los efectos de la sentencia del fondo del asunto puedan ser agregados oficialmente a los efectos de la suspensión consagrada en la Ley de Amparo, siempre y cuando se tomen en consideración los demás presupuestos legales ya existentes para la

¹⁸⁸ Multiagenda de Amparo 2003. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit. 68 p.

¹⁸⁹ Tron Petit, Jean Claude. *Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo*. Op. Cit. 385 p.

procedencia de esta concesión, como lo es la observancia de los requisitos marcados en el artículo 124 de la ley referida, la naturaleza del acto que se pretende suspender y la naturaleza de la violación alegada, por ejemplo.

Esta propuesta revolucionaría el actual concepto institucional que tenemos de la suspensión en la Ley de Amparo, y en la práctica, los procesos jurisdiccionales en materia administrativa tendrían mejores beneficios para los gobernados frente a los actos de autoridad gubernamental que atentan en contra de sus garantías y derechos previamente consagrados. Pese a la existencia de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, en opinión personal esta propuesta o postura se debe incluir en la Ley de Amparo, pues: a) La jurisprudencia tiende a cambiar su criterio con el tiempo; b) La ley es mucho más accesible y de conocimiento general para la población interesada en la materia; y, c) Obligaría a los demás ordenamientos legales a crear un criterio homogéneo al propuesto, situación que no existe en el procedimiento de la suspensión que actualmente utiliza en la substanciación de los juicios que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y menos aún, en los procedimientos de suspensión utilizados en los recursos administrativos consagrados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o en la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, mismos que conoce la administración pública activa cuando hay inconformidad de los gobernados en contra de un acto administrativo.

4.2.2. Integrar a la Ley de Amparo qué debe entenderse por interés social y disposiciones de orden público.

Como lo analicé en la unidad tres de esta tesis, a la fecha, en la legislación mexicana no se ha definido sustancialmente qué se debe entender por interés social y disposiciones de orden público, requisitos fundamentales que deben cumplirse invariablemente cuando la suspensión del acto que se reclama es de carácter administrativo; dicha obligación se

encuentra sancionada en el artículo 124 de la Ley de Amparo, y debe ser estrictamente cumplimentada por el juez para otorgar la referida suspensión solicitada.

En la práctica jurídica, el término de orden público y el de interés social varía por la sencilla razón de que el juzgador al examinar los presupuestos de modo, tiempo y lugar prevalecientes al momento en que se realiza la valoración de cada caso concreto para otorgar la suspensión, puede aplicar libremente sus facultades establecidas en Ley de Amparo, hecho que genera "...constantes ejecutorias de los tribunales de amparo sobre tales temas, lo que para un tribunal puede contravenir el interés social y el orden público de manera directa, para otro no lo afectan."¹⁹⁰

Desafortunadamente, esta situación no permite conocer a fondo los conceptos de orden público e interés social, y repercute directamente a los particulares afectados por un acto de gobierno, pues en la práctica, la confusa interpretación de estos conceptos, no permite saber de manera concreta los motivos por los que fue otorgada o negada la suspensión solicitada; y, en cierta forma, los juzgadores, al no tener certeza de estos conceptos, tampoco conocen los límites de sus facultades para otorgar la suspensión del acto reclamado sin ser cuestionados por exceso en sus funciones, por lo que se ven orillados a entablar un proceso automatizado, tomando en cuenta asuntos jurídicamente similares y no hacer un análisis y estudio a fondo, como debiera ser de cada caso particular que siempre es distinto de una u otra forma.

Por ello, en la Ley de Amparo se debe establecer qué se entiende por perjuicio al interés social y contravención a las disposiciones de orden público, con elementos sustentables para que los juzgadores se pronuncien en cada caso específico que es solicitada la suspensión. Esta propuesta, aunada con la integración a la Ley de Amparo de la apariencia del buen derecho y los efectos restitutorios que debe contener la suspensión, propuestos anteriormente, serían el inicio de un camino ideal para aquellos

¹⁹⁰ Góngora Pimentel, Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Op. Cit. 54 p.

governados que son propietarios de establecimientos mercantiles y que ilegalmente están afectados por una clausura de tiempo indefinido; misma que por ser un acto instantáneo y consumado, en estricto apego a la Ley de Amparo, no pueden solicitar dentro del incidente de suspensión el levantamiento del estado de clausura, pese a que cuentan con toda la documentación legal, acreditan el interés jurídico y satisfacen los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, pues se estaría restituyendo un derecho que solo corresponde a la sentencia definitiva, proceso que tardaría de siete a nueve meses considerando la primera y la segunda instancia del juicio de amparo indirecto, situación que jurídica y económicamente no podría soportar un gobernado al cual le asiste la razón y, por ende, la sentencia del juicio de amparo sería tan solo una burla para el quejoso, cuyas garantías individuales violadas serían de imposible restitución si se esperara hasta la sentencia protectora.

4.3. Reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

4.3.1. Desaparición de la doble petición en el procedimiento de suspensión del juicio contencioso administrativo.

Desde julio del 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a instancia de la Segunda Sala¹⁹¹, ha considerado como excepción al principio de definitividad no agotar el juicio respectivo ante el Tribunal Contencioso de lo Administrativo del Distrito Federal, en virtud de que se exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo y más específicamente al existente en la fracción I de su Artículo 124, es decir, que el agraviado debe solicitar directamente al órgano que corresponde la

¹⁹¹ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003*, 1º CD-ROM. *Op. Cit.* Rubro: "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO." Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Julio de 2002. Tesis: 2a./J. 71/2002. Página 153.

suspensión del acto reclamado, para que éste en uso de sus facultades y con apoyo a la Ley, determine si procede dicha concesión; y no, como contrariamente lo exige la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo referido, pues la suspensión de la ejecución del acto que se reclama es solicitada por el actor al Magistrado Instructor, este último a su vez deberá solicitarlo al Presidente de la Sala, quien será finalmente el que decida sobre la suspensión que pidió el actor.

Esta reforma, debe ser realizada en forma sencilla: que el Magistrado Instructor, con apego a derecho y bajo su más estricta responsabilidad, pueda conceder o negar la suspensión solicitada por el actor en el juicio contencioso administrativo correspondiente. Con ello, se agilizaría el procedimiento del juicio contencioso administrativo, además de romper con la inconstitucionalidad que tiene declarada por el más alto tribunal de nuestro país desde hace dos años.¹⁹²

Aún más, la suspensión deberá tener efectos restitutorios, que de hecho ya los contemplaba anteriormente la Ley de este tribunal administrativo, pero ahora, tomando en cuenta los presupuestos de "la apariencia del buen derecho" y "el peligro en mora" para otorgar la concesión suspensiva, mismos que pueden ser sustentados en el artículo 107 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, partiendo de "la naturaleza de la violación alegada"; las reformas señaladas no solo corregirían el procedimiento de suspensión, sino que además se actualizaría con adelantos jurídicos que se practican en los países europeos, sin afectar nuestro sistema jurisdiccional o las garantías individuales consagradas para todos los gobernados.

¹⁹² Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003*. 1º CD-ROM. *Op. Cit.* Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Julio de 2002. Tesis: 2a./J. 71/2002. Página 153.

4.3.2. De la consulta vecinal.

Como lo comenté en la unidad tres de la presente tesis, este instrumento de participación ciudadana dentro del juicio contencioso administrativo rebasa, y por mucho, los requisitos señalados en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión y ello se debe a razonamientos sencillos: a) Tiene fines eminentemente de carácter político-administrativo, distintas a las tareas concretas que se desarrollan en el juicio contencioso administrativo: determinar con base en estricto apego al derecho, si el acto de autoridad que se demanda por el gobernado es legal o ilegal, actividad que por su propia naturaleza está prohibida a la sociedad; b) El tiempo que toma su realización afecta irreparablemente dos de los principios fundamentales de la suspensión: mantener viva la materia que se resolverá en el fondo del asunto y proteger de manera inmediata las garantías individuales que serían imposibles de restituir si esperáramos los efectos de la sentencia protectora del juicio principal; y, c) La consulta vecinal tiene como finalidad conocer la opinión de la sociedad respecto a un acto particular, procedimiento que aún cuando se presume que no es vinculatorio para la decisión¹⁹³, contravendría el artículo 124 fracción I de la Ley de Amparo, pues la petición hecha por el actor de la suspensión del acto reclamado tendría que esperar los resultados de la consulta vecinal, es decir, la opinión de la sociedad deberá ser tomada en cuenta y posteriormente se determinaría la procedencia o no de la concesión solicitada.

Estas irregularidades que afectan el procedimiento de la suspensión del juicio contencioso administrativo en el Distrito Federal, no las ha estudiado ni se ha pronunciado al respecto la Suprema Corte de Justicia¹⁹⁴,

¹⁹³ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Op. Cit. Artículo 49: "...Los resultados de la consulta vecinal no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante".

¹⁹⁴ Sin embargo existen tesis que, aún cuando no son jurisprudencia, hacen alusión al tema, tal y como se identifican a continuación: Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *IUS 2003. 1º CD-ROM. Op. Cit.* Rubro: "JUICIO DE

ya que sería ociosa dicha postura si actualmente está considerado inconstitucional el referido procedimiento, sin reparar en ello hasta ahora los legisladores locales. Por lo que, es importante quitarle esta atribución a la consulta vecinal, acotándola únicamente a las atribuciones que le confiere la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, para que una vez corregido el presupuesto por el cual es considerado inconstitucional el procedimiento de la suspensión en los juicios contencioso administrativos, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tendrá la legalidad requerida y podrá cumplir con sus funciones para las que fue creada.

4.3.3. Del comité vecinal.

Este órgano de representación ciudadana, que ya lo analicé en la unidad anterior de esta tesis, tiene "invariablemente" el carácter de tercero perjudicado en los juicios contenciosos administrativos que versen sobre la materia de uso de suelo, han afectado los derechos de los propietarios de establecimientos mercantiles y construcciones, pues hoy en día su personalidad como representante de la ciudadanía es cuestionable por su legitimación que se obtiene a través de un proceso electoral donde el ganador es el ausentismo y con ello el dominio de ciertos intereses particulares eminentemente políticos, dejando de lado la verdadera tarea

NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A LA INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO (TEXTO VIGENTE DE LOS ARTÍCULOS 58 Y 59 DE SU LEY, A PARTIR DEL DIECIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL)." Novena Época, Instancia SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Octubre de 2002, Tesis: I.6o.A.29 A, Página 1393; y la ubicada en Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2003. 1º CD-ROM. Op. Cit. con el rubro: "JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, PORQUE LA LEY QUE RIGE A DICHO TRIBUNAL EXIGE MÁS REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO QUE LA LEY DE AMPARO." Novena Época, Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Agosto de 2002, Tesis: I.4o.A.349 A, Página 1314.

de representación ciudadana que se pretendió dar a estos comités. Adicionalmente, la experiencia ha demostrado que en el proceso de legalidad o ilegalidad de un acto de autoridad que se pone a consideración del juzgador, no es factible que intervenga un grupo de personas que presume ser representante de la sociedad pero desconocedor del derecho, cuya participación fácilmente se puede ver influenciada por un subjetivismo sentimental o emocional, afectando seriamente la tarea imparcial de los juzgadores que deben motivar y fundamentar sus resoluciones con estricto apego a derecho.

Existen elementos para aseverar que, actualmente es precaria la participación de los comités vecinales en los juicios contencioso administrativos en que forman parte, puesto que este órgano de representación en la mayoría de los casos se compone de ciudadanos que carecen de conocimientos de derecho y además, procesalmente hablando, el comité vecinal y su participación en los juicios presenta deficiencias como: a) La de no contar oficialmente y como obligación con un domicilio para oír y recibir notificaciones; b) Debido a que no se han renovado los comités vecinales que conforme a la ley se encuentra establecido y la falta de apoyo y dirección del gobierno, los integrantes originales han desistido o renunciado y su representación legal se ha ido perdiendo; c) Actualmente, y debido a las confusiones legales existentes para su nueva organización y proceso de elección, este órgano como tal no existe jurídicamente hablando, hecho que genera confusión, pero sobre todo, inseguridad jurídica para los gobernados que son propietarios de establecimientos mercantiles y construcciones que pretenden demandar y se ven obligados por ley a llamar a juicio a estos comités vecinales; y, d) Como consecuencia de lo anterior, los comités vecinales han perdido toda credibilidad ante la sociedad en el ámbito político y jurídico; y aún más, se han convertido en órganos viciados donde sus integrantes persiguen intereses particulares ante la sociedad y ante el propio gobierno, llegando a ser en algunos casos, verdaderos cotos de poder político difíciles de controlar.

El comité vecinal no ha cumplido las expectativas plasmadas en la ley, por el contrario, ha generado inseguridad jurídica para los particulares y ha deslegitimado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal frente a la sociedad; es por ello imperioso, que deje de ser obligatoria la participación del comité vecinal en los juicios contencioso administrativos, dejando la opción para que pueda ser parte en el juicio, pero con los mismos derechos y obligaciones legales de cualquier asociación civil como tercero perjudicado en un juicio.

4.3.4. Desaparición del interés legítimo como requisito para que proceda el juicio ante el Tribunal.

Como ya lo había comentado con anterioridad, hasta antes del veintinueve de enero del dos mil cuatro, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, permitía a los particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo) acceder a la justicia administrativa sin la obligación de acreditar la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la única finalidad de ampliar el número de gobernados que pudieran tener acceso al proceso de defensa de sus intereses. En opinión personal, aún cuando no se contraponen el interés legítimo con el jurídico, la Ley de Amparo exige al quejoso que acredite el interés jurídico para que pueda ser estudiada la cuestión que plantea en su juicio de garantías; dicha situación es aceptada sin ninguna objeción, pues sería inconcebible dar amparo y protección de la Justicia Federal a un propietario de establecimiento mercantil que no contara con permisos correspondientes que acrediten su legal funcionamiento, por ende, garantizar la seguridad de la sociedad y el apego a la ley (acreditación de la titularidad del derecho subjetivo); ya que se estaría fomentando, hasta cierto punto, la impunidad de comercios que por su propia naturaleza y características atentan contra la seguridad y convivencia de la sociedad, tales como los establecimientos con venta de productos químicos o de gas carburante.

La situación arriba mencionada, era precisamente la que predominaba en muchos de los juicios del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debido al fácil acceso que se proporcionaba a propietarios de establecimientos mercantiles o de construcciones para demandar actos de autoridad, sin que previamente acreditaran tener la titularidad de un derecho subjetivo y que éste efectivamente había sido afectado; más bien, sólo se pedía acreditar el interés legítimo. En estos casos, la administración pública activa se veía frustrada por acciones del gobernado que si eran irregulares.

Las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día veintinueve de enero del dos mil cuatro, en las cuales se sanciona: "Artículo 34. Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo. En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso."¹⁹⁵

Por lo que, actualmente para unos casos se debe acreditar el interés legítimo y en otros el jurídico, hecho que se propone cambiar para que exista sólo la figura del interés jurídico para poder acceder a la justicia administrativa del Distrito Federal, pues no tiene caso aplicar la ley con variaciones al interés jurídico o legítimo, según sea la controversia que se trata. Si el interés jurídico ha sido utilizado por la Ley de Amparo a la perfección y sin ninguna contradicción o problema; entonces, no existen elementos que acrediten que se mejore el estado de derecho que debe imperar en toda sociedad con la aplicación del interés legítimo en lugar del jurídico, de hecho, la impartición de justicia por su propia naturaleza debe

¹⁹⁵ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y diversos ordenamientos relativos al paisaje urbano del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del distrito Federal, el 29 de enero de 2004.ARTICULO SEGUNDO. Se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para quedar como sigue: "...". Op. Cit. Artículo 34.

ser imparcial y con apego siempre a la ley; sólo existen excepciones muy específicas con justificaciones históricamente aceptables, tal y como es el caso de la suplencia de la queja en materia agraria, por ejemplo. Pero hasta ahora, no se han detectado presupuestos jurídicos que acrediten la necesidad de "ayudar a un determinado sector de la sociedad" y tomar en cuenta el interés legítimo para que el particular pueda tener acceso a la justicia en materia administrativa, sin cuestionar primeramente el derecho subjetivo que debió haber acreditado y por el cual está demandando su violación (interés jurídico).

4.3.5. Propuestas procesales para los juicios que se substancian ante el tribunal.

El tiempo que tarda una resolución definitiva de los juicios que se llevan a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es excesivo, causando cierto desinterés en el gobernado para agotar esta vía; de acuerdo lo analizado por el suscrito en la unidad tres, las faltas que provocan dicha situación son fundamentalmente dos: i) Incumplimiento de los plazos y términos marcados por la ley para que el juzgador y su personal lleven a cabo una determinada etapa procesal dentro del juicio; y ii) Incapacidad de la estructura de este tribunal administrativo para desarrollar las tareas procesales exigidas en la ley para la substanciación de los juicios, sobre todo en la etapa de la apelación, recurso que parafraseando a Emilio Rabasa, "se ha transformado en una tarea imposible" para la Sala Superior de este referido tribunal, pues el tiempo promedio para resolver una apelación es de cuatro a seis meses actualmente.

Debido a lo anterior, propongo introducir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal un órgano similar en estructura y organización al Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para: a) Garantizar que los juzgadores y el personal a su cargo respeten los tiempos señalados por la ley para la substanciación

de todas las etapas procesales en los juicios; b) Desarrollar una supervisión más estricta de impartición de justicia que llevan a cabo los juzgadores y el personal a su cargo; y, c) La existencia de un órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de este tribunal promete en un tiempo inmediato su legitimación y confianza ante la sociedad.

Pese a que estas tareas ya existen y se encuentran a cargo de la Sala Superior, además de que éstas no pueden ser competencia de este órgano, las mismas han sido materialmente imposibles de realizar debido al excesivo trabajo que tiene con otras funciones, como lo es, la resolución de recursos de apelación. Adicionalmente a lo arriba propuesto, se deberá ampliar la estructura del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal para la resolución de los juicios, sobre todo en el área de la mencionada Sala Superior que actualmente se ha visto estancada en la resolución de los recursos de apelación. Este punto es importante, pues se insiste, el tiempo que toma un juicio en este multicitado tribunal y la respuesta que espera de dicho proceso es frustrante para el gobernado, si se toma en cuenta que el juicio natural se lleva entre cinco o seis meses aproximadamente; la apelación otros cuatro u cinco meses; y por si fuera poco, todavía se puede promover el juicio de amparo directo o la revisión según sea el caso ante el Tribunal Colegiado de Circuito del Poder Judicial Federal, sumando por lo menos otros tres meses. Así las cosas, el propietario de un establecimiento mercantil o construcción que se ve afectado por un acto de autoridad, aún cuando cuente con todos y cada uno de los permisos o documentos que acrediten su legal actividad, tendrá que esperar un promedio de diez a doce meses para que el juzgador declare en definitiva la nulidad del acto que le causa un agravio, situación imposible de soportar si el acto que se reclama es una clausura de construcción o establecimiento mercantil. Es por ello, la importancia de lo propuesto de este trabajo.

CONCLUSIONES

1. Los Estados Unidos Mexicanos desde su independencia adoptó el sistema judicialista angloamericano; sin embargo, al igual que Norteamérica, la evolución de la sociedad y el aumento de cuestiones contencioso administrativas rebasaron la estructura del Poder Judicial y la solución para este problema fue la creación de tribunales administrativos, cuya naturaleza jurídica proviene del modelo francés, pero sin la base constitucional ni estructura adecuadas para su sano desarrollo en nuestro país.
2. El modelo que los Estados Unidos Mexicanos tiene para la impartición de justicia es producto de la interpretación de sistemas de otros países, pero sobre todo, de las necesidades de la población y la evolución de las estructuras de gobierno. Dicha manifestación debe ser tomada en cuenta para reorganizar a los tribunales administrativos encargados de resolver los juicios contenciosos administrativos y no insistir en estructuras gubernamentales que desarrollaron otros países con base en las características y demandas de sus gobernados.
3. La autonomía de los tribunales de lo contencioso administrativos se ha mantenido con la administración pública activa, pero no con el Poder Judicial de la Federación, pues sigue teniendo conocimiento de este tipo de cuestiones, ya sea por vía del amparo directo, la revisión o el amparo indirecto. Este hecho subsana deficiencias de los tribunales contenciosos administrativos, sin embargo, afecta la capacidad del Poder Judicial de la Federación para atender sus verdaderas funciones: ser un tribunal que determine la constitucionalidad o no de los actos de autoridad.

4. Actualmente, en la concepción institucional de la suspensión del acto reclamado, no se ha tomado en cuenta que para otorgarse se debe analizar la naturaleza de la violación alegada; es decir, un estudio en conjunto del supuesto perjuicio particular, la afectación al interés social y la contravención a las disposiciones de orden público, para tener una apreciación de la constitucionalidad o no del acto reclamado. De lo anterior, puede resultar, en casos específicos, la posibilidad de otorgar la suspensión con efectos restitutorios para que el daño que pueda producir o este produciendo el acto reclamado no sea de imposible reparación para el quejoso si tuviera que esperar la sentencia protectora del amparo.
5. En el incidente de suspensión dentro del juicio de amparo en materia administrativa, se ha detectado a través de la jurisprudencia y la ley que el acto reclamado es susceptible de suspenderse, siempre y cuando tenga efectos o consecuencias de carácter positivo ya sea de manera directa o indirecta y, además, que este no se haya consumado.
6. En la audiencia del incidente de suspensión, la Ley de Amparo sólo permite el ofrecimiento de la prueba documental e inspección ocular, mismas que en ocasiones resultan insuficientes o inadecuados para demostrar la existencia del acto reclamado y la procedencia de la suspensión; más bien, la prueba testimonial u otra que esté apegada a derecho es la idónea para motivar y fundamentar el criterio del juez favorable al quejoso, sobre todo en materia administrativa.
7. Es necesaria una definición en la Ley de Amparo más concreta de lo que se entiende por interés social y orden público, elementos sustanciales para otorgar la suspensión del acto reclamado en un amparo en materia administrativa. La falta de su clara concepción presume un mal manejo por parte de los juzgadores, quienes tienen

facultades discrecionales para otorgar o negar la suspensión solicitada con base en una afectación al interés social o contravención al orden público.

8. El procedimiento de suspensión, consagrado tanto en los juicios contencioso administrativos que se substancian con base en el Código Fiscal de la Federación, como en los recursos administrativos que se desarrollan con base en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, no son contrarios a la Ley de Amparo; pero también lo es, que no pueden aplicar los nuevos criterios para conceder la suspensión con efectos restitutorios, por la falta de conocimiento, en muchos casos, de la jurisprudencia aplicable a estos casos y, sobre todo, por no estar sancionada en la ley reglamentaria referida. Todo ello, en perjuicio del particular, pues el daño que recibe del acto reclamado será imposible de reparar si se espera hasta la sentencia o resolución definitiva, según sea el caso.
9. El aumento de atribuciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer una gama más amplia de conflictos contencioso administrativos, ha hecho necesaria la creación de un nuevo ordenamiento que los regule y ya no utilizar el consagrado en el Código Fiscal de la Federación, para evitar confusiones de que dicho ordenamiento es exclusivo de la materia fiscal.
10. La consulta y el comité vecinal son instrumentos de participación política de la sociedad, que bien pueden servir para manifestar su voluntad en los actos que emite la administración pública activa del Distrito Federal, pero no para darle la influencia que tiene actualmente en los juicios que se sustancian en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, donde los juzgadores se deben

apegar estrictamente a derecho para pronunciarse sobre la legalidad o no del acto administrativo que fue sometido a su consideración a petición del particular inconforme.

11. Existen elementos para sustentar, que la figura y organización del comité vecinal no ha cumplido con las expectativas proyectadas por los poderes legislativo y ejecutivo locales; sin embargo, ha subsistido por los intereses partidistas que despierta esta forma de organizar políticamente a la sociedad en el Distrito Federal e influir en ella para garantizar un dominio electoral en próximas elecciones, sin reparar en los efectos negativos que se producen en la impartición de justicia administrativa en el Distrito Federal.
12. El procedimiento de suspensión en el juicio contencioso administrativo que se sustancia en el Distrito Federal, ha sido declarado como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su segunda sala desde el año dos mil dos, lo que genera cargas excedentes de trabajo al Poder Judicial de la Federación que no le corresponden, pues tiene que conocer de cuestiones que competen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; pero además, las instituciones de impartición de justicia administrativa en el Distrito Federal, y en sí el estado de derecho que en esta materia debe imperar carece de funcionalidad y, por ende, de confiabilidad para el gobernado que se ve afectado por un acto de autoridad.
13. Los propietarios de establecimientos mercantiles y construcciones en obra son los más afectados por el inconstitucional procedimiento de suspensión y la participación de la sociedad en los juicios que se sustancian en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y lo más preocupante de lo mencionado, es que actualmente se han realizado reformas a la ley correspondiente, pero solo para

refrendar la participación de la sociedad en este juicio contencioso administrativo, sin reparar la inconstitucionalidad mencionada que ya fue establecida como jurisprudencia por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el año dos mil dos.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti Mariano y Venegas Huerta Francisco J. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas*. Ed. Porrúa, México, 2001.
- Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo Parte General*. Editorial Porrúa. México. Tercera Edición, 2001.
- Arellano García, Carlos. *Práctica Forense del Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México, 14ª Edición, 2001.
- Armenta Hernández, Gonzalo. *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. Editorial Porrúa. México, 5ª Edición, 2001.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 3ª Edición, 1979.
- *El Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, México. 5ª Edición, 1966.
- Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Editorial Porrúa. México, 2ª Edición. 1973.
- *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. UNAM, México, 1ª Edición, 1987.
- Castañeda Rivas, Cesar y Miguel Ángel Cedillo Hernández. *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Editorial Departamento del Distrito Federal – Fondo de Cultura Económica. México, 1ª Edición, 1996.
- Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. México, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1ª Edición, 2001.
- Del Castillo Del Valle, Alberto. *Práctica Forense de Amparo*. Editorial EDAL Ediciones, S.A. DE C.V. México 1ª Edición, 1998.
- *Ley de Amparo Comentada*. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 3ª Edición, 2002.
- Esquivel Vázquez, Gustavo A. *El Juicio de Lesividad y otros Estudios*. Editorial Porrúa, México. 1ª Edición, 2002.
- Figuroa Custodio, Xosé Tomás. *Juicio de Amparo Mexicano*. Editorial SISTA, México. 1ª Edición, 2002.

Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Editorial Porrúa, México, 2ª Edición, 1999.

----- *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, México, 1ª Edición, México, 1964.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 40ª Edición, 2000.

Góngora Pimentel, Genaro. *La suspensión en materia administrativa*. Editorial Porrúa. México, 6ª Edición. México, 2001.

----- *Introducción al estudio del juicio de amparo*. Editorial Porrúa. México, 7ª Edición, 1999.

Góngora Pimentel, Genaro y Saucedo Zavala, María Guadalupe. *La suspensión del acto reclamado. Compilación alfabética de tesis jurisprudenciales y aisladas*. Editorial Porrúa. México, 1ª Edición. México, 1990. Tomos I y II.

González Cosío, Arturo. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México, 6ª Edición, 2001.

González Pérez, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal, Ley del 14 de Julio de 1994*. Editorial Porrúa. México, 1995.

----- *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa: UNAM. México, 1998.

----- *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Civitas. Madrid, 1990.

López Ríos, Pedro. *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano*. Universidad de Guanajuato. México, 1ª Edición. 1995.

Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y práctica del Contencioso Administrativo Federal*. Editorial Porrúa. México, 7ª Edición Aumentada. México, 2002.

Mansilla y Mejía, María Elena. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo: Doctrina, Jurisprudencia y Comentarios*. Editorial University of Oxford. Colección Leyes Comentadas. México, 1999.

Margáin Manautou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Editorial Universitaria Potosina. San Luis Potosí, México, 8ª Edición, 1985.

----- *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*. Editorial Porrúa. México, 8ª Edición, 1999.

Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo. Segundo Curso*. Editorial Harla. México, 1991.

Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo. Primer Curso*. Editorial Harla. México. 2ª Edición, 1994.

Mellado Hernández, Roberto. *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*. Editorial Plaza y Valdés Editores. México, 1ª Edición, 2001.

Nava Negrete, Alfonso. *Notas sobre lo contencioso administrativo del Distrito Federal*. Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 2, Volumen I. Editorial Oficial. México, 17 de Julio de 1973.

R. Padilla, José. *Sinopsis de Amparo. Con formularios y jurisprudencia*. Editoriales Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 6ª Edición, 2001.

Sánchez Gómez, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México. 1ª Edición, 1998.

Sánchez Pichardo, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa: Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa*. Editorial Porrúa. México. 3ª Edición, 2001.

Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1ª Edición, 2004.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Porrúa. México. 4ª Edición, 1968.

----- *Derecho Administrativo. Segundo Curso. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Editorial Porrúa. México. 19ª Edición, 1999.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Juicio de Amparo*. Editorial Themis. México 20ª Edición, 2003.

----- *El Juicio de Amparo y el Poder Judicial de la Federación*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1ª Edición, 1999.

----- *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Acción de Inconstitucionalidad 1/95*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª reimpresión 2000, de la 1ª Edición 1996.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1992*. Editorial Porrúa. México 17ª Edición, 1992.

Tron Petit, Jean Claude. *Manual de los incidentes en el juicio de amparo*. Editorial Themis. México, 4ª Edición, 2003.

V. Castro, Juventino. *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*. Ed. Porrúa. México 2ª Edición, 1997.

----- . *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa. México, 9ª Edición, 1996.

Vázquez Alfaro, José Luis. *El Control de la Administración Pública en México*. UNAM. México, 1996.

Vergara Tejada, D. José Moisés. *Práctica Forense en materia de amparo. Doctrina, modelos y jurisprudencia*. Editorial Ángel Editor. México, 2000.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Mexicanos. Editorial Porrúa. México, D.F., 2003.

Código Civil del Distrito Federal. Publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de abril del 2000.

Código Fiscal de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de abril del 2000.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial ISEF, S.A. México, 2003.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de julio de 1994, reformado por decretos publicados los días 3 de junio y 12 de diciembre de 1995, 22 de noviembre de 1996, 4 de diciembre de 1997 y 14 de octubre de 1999.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Editorial Porrúa. 14ª Edición. México, 1998.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo del 2000.

Ley para el Funcionamiento de Establecimiento Mercantiles del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 2002.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 4 de enero del 2000.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1995.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1995. Reformada por decreto publicado el 14 de diciembre de 1999 en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal.

Multiagenda de Amparo, 2003. Editoriales fiscales ISEF, México, 2003.

Multiagenda Fiscal, 2004. Editoriales fiscales ISEF, México, 2004.

Nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada por la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. México. 23ª Edición, 1999.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 29 de enero de 2004.

Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 1996.

Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Abril de 1997. Reformado por decreto publicado en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal el día 26 de enero de 1998. Reformado por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de agosto de 2000.

Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal publicada el 19 de febrero de 2004.

JURISPRUDENCIA EN BASE DE DATOS

Poder Judicial Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2003. 1er y 2do. CD-ROM. Junio 1917- Marzo de 2003 e Informe de Labores 2002.

DECRETOS.

Decreto por el cual se reforman y adicionan disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero del 2002. Artículo sexto transitorio.

Decreto de reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal del 31 de diciembre del 2003.

Decreto de reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 17 de agosto de 2000.

Decreto de reforma a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 29 de enero de 2004.

Decreto de reforma a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y diversos ordenamientos al paisaje urbano del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 29 de enero de 2004.

JUICIOS CONSULTADOS EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Juicio No. A- 5692/2001, radicado en la Sala Auxiliar del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promovido por Marcial Barcenás Hernández en contra de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Gustavo A. Madero y otros.

Juicio No. A- 5643/2001, radicado en la Sala Auxiliar del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promovido por

Farmacéuticos de América, S.A. de C.V. en contra de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Gustavo A. Madero y otros.

Recurso de Revisión ante la Sala Superior, R.A. 1634/2003, del juicio natural número I-3513/2001, radicado en la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promovido por Grupo Intercontinental de Llantas, S.A. de C.V., en contra de la Delegación Cuauhtemoc y otros.

DICCIONARIOS

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. México, 14ª Edición, 2000.

García-Pelayo y Gross, Ramón. *Pequeño Larousse ilustrado*. Editorial Larousse. México, 11ª Edición, 1987.

NOTAS PERIODISTICAS.

Rodea, Felipe. "Se Unen del PRI, PAN y PVEM contra elecciones vecinales." En: *el Sol de México*. México, 2 de marzo del 2004. p. 3, Sección A.